



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	85

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	81

KISALTMALAR

KASDAŞ	Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 51'inci maddesinde yer alan '*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir*' hükmüne istinaden belediyelerde de tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Bununla beraber yine aynı Kanun'un 3'üncü fıkrasında yer alan '*Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*' hükmü gereğince bütçe hesaplarında tahsil ve ödeme zamanı esas alınmaktadır.

Kadıköy Belediyesi 2014 ve 2015 mali yılları gelir ve gider bütçe büyüklükleri ile gerçekleşme oranları aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: 2014-2015 Yılları Gelir Bütçeleri (TL)

AÇIKLAMA		2014 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	2015 yılı Bütçe Tahmin Edilen Gelir	31.12.2015 ile İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	296.662.361,52	427.612.700,00	353.001.405,12	82,6%
800.1	Vergi Gelirleri	165.947.992,61	212.417.700,00	192.817.022,76	90,8%
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.093.115,58	17.500.000,00	12.418.093,91	71,0%
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,00	0,00	293.744,30	100,0%
800.5	Diğer Gelirler	117.302.753,33	158.445.000,00	140.589.044,15	88,7%
800.6	Sermaye Gelirleri	1.318.500,00	40.000.000,00	6.883.500,00	17,2%

800.9	Red ve İadeler(-)	0,00	-750.000,00	0,00	0,0%
-------	-------------------	------	-------------	------	------

Tablo 2: 2014-2015 Yılları Gider Bütçeleri (TL)

AÇIKLAMA		2014Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2015 yılı Bütçe Verilen Ödenek İle	31.12.2015 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	291.094.643,76	427.612.700,00	315.586.768,03	73,8%
830.1	Personel Giderleri	56.820.994,22	69.699.100,00	61.508.803,27	88,2%
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	8.790.301,37	11.757.200,00	9.076.823,18	77,2%
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	183.572.704,70	247.332.400,00	208.691.493,17	84,4%
800.4	Faiz Giderleri	15.645,12	0,00	0,00	0,0%
830.5	Cari Transferler	5.508.142,59	8.662.000,00	6.007.945,13	69,4%
830.6	Sermaye Giderleri	36.386.855,76	68.662.000,00	27.302.103,28	39,8%
830.7	Sermaye Transferi	0,00	100.000,00	2.999.600,00	2999,6%
830.8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,0%
830.9	Yedek Ödenekler	0,00	21.400.000,00	0,00	0,0%

Vergi gelirlerinin en önemli kısmını mülkiyet üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Diğer gelirlerin ise en önemli kalemi merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardır. Mal ve Hizmet alım giderlerinde ise en büyük pay hizmet alımlarına aittir. Sermaye transferlerinde görülen sapmanın, yıl içinde ortak olunan Kasdaş A.Ş. şirketindeki sermaye artışına gidilmesi nedeniyle, şirkete ödenen 2.999.600 TL'lik sermaye bedelidir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kadıköy Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 372-472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarının Kullanılmaması

Belediyeye ait hesaplar ile mizan cetvellerinin incelenmesinde “372- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı” ve “472- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı”nın çalışmadığı tespit edilmiştir.

Belediye bünyesinde çalışan 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi işçiler ve 6552 sayılı Kanun sonrası hizmet alım ihalelerinde çalışan personelin, kıdem yılları esas alınarak idare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemler olmak üzere vadelerine göre ayrılarak ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının, “372- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı” ve “472- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı”nda izlenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe *Yönetmeliği*’nin “372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı” başlıklı 248’inci maddesinde aynen:

“(1) Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin “472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı” başlıklı 290’ıncı maddesinde aynen:

“(1) Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Bu bağlamda yapılan incelemede, gider karşılıklarının izlenmesi amacıyla kullanılması gereken 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiş, uygulamada ödenen kıdem tazminatı tutarlarının anlık işlem yapılarak giderleştirildiği görülmüştür. 2015 yılı içerisinde toplam 2.526.979,76 TL’lik kıdem tazminatı ödemesi ihtiyatlılık ilkesi gözetilmeksizin ve önceden karşılık ayrılmadan giderleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizde fiilen çalışmakta olan işçi personel için hesaplanan kıdem tazminatı tutarının bilançoda görünmediği tespit edilmiştir.

İnsan Kaynaklara ve Eğitim Müdürlüğü tarafından 27/04/2016 tarih ve 2526332 sayılı yazıya istinaden (Ek:14-1) 5188 yevmiye numaralı muhasebe fişi ile 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları hesabına alınmıştır.(Ek:14-2)

5189 yevmiye numaralı muhasebe fişi ile 372 Kıdem Tazminatı Karşılıkları hesabına kayıt yapılmıştır. (Ek: 14-3)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü’nden alınan bilgiler doğrultusunda; 2016 yılında 5188 numaralı muhasebe işlem fişi ile 472- Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabına 18.471.832,82 TL tutarında karşılık ayrılmış olup, 5189 numaralı muhasebe işlem fişi ile de bu tutardan 5.936.413,43 TL’si 372- Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabına aktarılarak emekliliğe hak kazanan işçiler için kısa vadeli hesapta kıdem tazminatı karşılığı ayrılmıştır. Bulguda belirtilen rakam ödenen kıdem tazminatına ilişkin olup, ayrılması gereken karşılık tutarı olmadığından ve yapılan muhasebe kayıtları 2016 yılını da kapsadığından herhangi bir hata olmadığı düşünülmektedir.

Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 2: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Kadıköy Belediyesi ruhsat kayıtlarının incelenmesi neticesinde belediye sınırları içerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmış olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “*İşyeri Açma İzni Harcı*” başlıklı 81’inci maddesinde; “*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*” denilmektedir.

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2015 tarihi itibariyle sadece 12.624 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden İşyeri Açma ve Çalışma

Ruhsatı Harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. Ancak Kadıköy, Göztepe ve Erenköy Vergi Dairesi Müdürlüklerinden alınan verilere göre Kadıköy Belediyesi sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren 42.775 adet işyeri olduğu, Kurumun Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan İşyeri Çevre Temizlik Vergisi aktif mükellef listesinde de 34.538 aktif işletme olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan yaklaşık 37.000 işyerinin olduğu ve bunların yaklaşık %64'ünün (24.000 adet) ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, bu durum mahrum kalınan harç gelirleriyle beraber çevre ve temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerin de takip ve tahsilinde güçlüklerle yol açmakta, kurumun kontrol ve denetim mekanizmasının yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır.

Mahrum kalınan harç gelirleri nedeni ile mali tablolar olumsuz etkilenmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünün çalışma alanı; 3572 sayılı İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarına dair KHK ve 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına ilişkin yönetmenlik çerçevesinde sıhhi ve gayri sıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesini içerir.

Ruhsatsız iş yerlerinin tespiti; diğer kamu kuruluşları (Bakanlık, Valilik Makamı, Kaymakamlık Makamı, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Birimleri, İl ve İlçe Emniyet Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İl ve İlçe Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl ve İlçe Müdürlüğü vs.) ,Esnaf Odaları ile dış birimlerde çalışan müdürlüklerimiz (Zabıta Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü vs.) tarafından yapılan tespitler ile vatandaş şikayetleri doğrultusunda yapılmaktadır.

İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun (3572 /14.06.1989) 5. Maddesinde “İşyeri veya işletme açmak isteyen; işin özelliğine göre 4'üncü maddede belirtilen yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olarak işyerini düzenledikten sonra başvuru formunu doldurarak belediyeye müracaat etmek zorundadırlar .” denmektedir.

Vergi Dairelerindeki mükellef sayısı ve çevre temizlik vergisi ödeyen mükellef sayısı ile işyeri açma çalışma ruhsatı arasındaki uyumsuzluk aşağıda sıralanan nedenlerden kaynaklanmaktadır:

1. Vatandaşlar İşyeri açma ve çalışma ruhsatı almaları ile ilgili yönetmeliğin 6. Maddesinde ki sorumluluklarını yerine getirmemektedir.
2. İlçemizdeki Vergi Dairelerine (Kadıköy, Erenköy ve Göztepe) 11.07.2013 tarihinde yazdığımız yazılar ve telefonla mükelleflerle ilgili bilgiler istenmiş ancak gizli bilgi nedeniyle paylaşım yapamayacaklarını bildirmişlerdir. Vergi dairesine başvuran vatandaşların aynı zamanda Belediye ye başvurmalarını sağlayacak bir düzenleme kaçakları önleyecektir.
3. Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (6585 sayılı) perakende işletmelerin açılış, faaliyet ve denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ile bu Kanunun uygulanmasında Bakanlık, yetkili idare ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır. 29.01.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle de Perakende bilgi sistemi (PERBİS) yürürlüğe girdiğinde kayıtlar ve ruhsatlar daha düzenli bir şekilde olacaktır.
4. Bazı işyerleri home ofis ve tabelasız olarak çalıştıklarından ve belediyeye hiç bir beyanda bulunmadıklarından tespitleri zor olmaktadır.
5. İç İşleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı (doktor muayenehaneleri, hastaneler, eczaneler, klinikler vs.) ve Milli Eğitim Bakanlığı (Özel okullar, çocuk yuvaları, çeşitli kurslar, etüt merkezleri, öğrenci yurtları vs) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Özel kreşler, yurtlar, huzur evleri vs.) gibi kurumlarca özel mevzuatlarına göre ruhsatlandırılan iş yerleri ile Avukatlık büroları, Mali Müşavirlik büroları, mimarlık büroları, noterler, dernekler ve lokalleri gibi işyerleri İlçe Belediyesince verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaftır. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesince (otoparklar, benzin istasyonları, 1. Sınıf gayri sıhhi müesseseler vs.) ruhsatlandırılan iş yerleri bulunmaktadır.
6. İşyerinin ruhsatlandırılmasında genel kriterler “insan sağlığına zarar vermemek, çevre kirliliğine yol açmamak, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmamaktadır. Bu kriterleri taşımayan işyerlerine işyeri ruhsatı düzenlenmemektedir. Örnek; İlçemizde

bazı iş hanları ve iş merkezleri yapıldığı tarihteki mevzuata göre inşa edilmiştir. Çoğu da bitişik nizamdır. Bu iş merkezlerinden 2009 tarihinde yayınlanan Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik koşulları arandığından yangın önlemleri yetersiz olmakta ve dolayısıyla iş yeri açma ve kapama ruhsatı verilememektedir.

7. Vergi dairesince bildirilen toplu mükellef sayısı içerisinde yer alan bazı mükellefler de (Gayrimenkul sermaye iradı mükellefleri, aktif faaliyette olmayan mükellefler gibi) ruhsat almak zorunda değildir.
8. İç ve Dış Birimler arasındaki koordinasyonlar ve bilgi paylaşımları ruhsatsız işyerleri sayısını azaltacak ve daha etkin denetim sağlayacaktır.
9. İlçemizde kentsel dönüşüm nedeniyle 2013 yılından beri 2607 bina yıkım ruhsatı verilmiştir ve bu binalardaki işyerleri kapanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, vergi dairesinden alınan mükellef sayısı ve mali hizmetler müdürlüğünden elde edilen işyeri çevre temizlik vergisi mükellef sayısı ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış aktif işyeri sayısı arasındaki farkın nedenleri maddeler halinde sıralanmıştır.

Vatandaşların vergi dairelerinde mükellefiyet tesis ettikten sonra gerek bilgisizlik gerekse başka nedenlerle belediyeye gerekli izinlerin ve ruhsatların alınması için başvurmaması, sorumluluklarını yerine getirmemesi bu yerlerin ruhsatsız çalıştığı gerçeğini değiştirmemektedir. Bu gibi yerlerin tespit edilip gerekli kanuni müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında bazı işyerlerinin home ofis olarak çalıştığı ve tabelasız faaliyet gösterdiği, bu nedenle de gerekli tespitlerin yapılamadığı belirtilmektedir. Bulgumuzda yer verdiğimiz vergi dairelerinden alınan aktif mükellef sayısı işyeri adreslerini ikametgâh olarak gösteren işyeri sahipleri çıkarılarak belirlenmiş olup bu sayısı 42.775 olarak bulunmuştur. Yani işyeri adresini ikametgâhları olarak beyan eden kimseler de dahil edilmiş olsaydı Kadıköy sınırları içindeki aktif mükellef sayısı ortalama olarak 91.800 sayısına ulaşacaktı.

Ruhsat almaya elverişli olmayan, gerekli yasal gereklilikleri sağlayamayan işyerlerinin ruhsatsız çalışmasına göz yumularak hem hakkaniyete hem de hukuk normlarına aykırı davranılmaktadır. Ayrıca mahrum kalınan harç gelirleri de hesaba katıldığında ciddi bir kamu

kaynağı kaybına da yol açmaktadır.

Ruhsatsız işyerlerinin tespitinin yapılarak bu yerlerin ruhsatlandırılması işlemlerine bir an evvel başlanması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaya elverişli olmayan yerlerin elverişli hale getirilmesini sağlamak için gerekli ihtarların yapılması, buna rağmen ruhsatsız çalışmaya devam edilmesi halinde de gerekli yasal işlemlerin yapılarak hukuksuzluğa son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin 333 Emanetler Hesabında İzlenmemesi

Kadıköy Belediyesi'nin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 333- Emanetler Hesabına kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 30'uncu maddesinde: Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde; geçici kabul noksanları için düzenlenen her hak edişte, yapılan iş tutarının % 3 üne karşılık gelen kısmının tutulacağı ve bu tutarın, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödeneceği, Birim Fiyat Sözleşmelerde ise; düzenlenen hak edişlerde, tamamlanmış ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5 inin tutulacağı ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarların ödenemeyeceği belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 227 ve 229'uncu maddelerine göre, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 333- Emanetler Hesabına kaydedilip izlenmesi gerekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinin hak edişlerinde %3, birim fiyat yapım işlerinin hak edişlerinde ise %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 333- Emanetler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. İdarece hakediş ödemeleri yapılırken söz konusu kesintilerin hakedişten yapıldığı ve hak ediş tutarının yapılan kesintiler kadar noksan hesaplanarak bütçe giderinin azaltıldığı, emanet hesaplarına herhangi bir kayıt yapılmadığı anlaşılmaktadır. 2015 yılında söz konusu hesapta izlenmesi gereken tutarın 1.541.996,91 TL olduğu görülmüştür.

Hatalı uygulama sonucunda, 630- Giderler Hesabı, 830- Bütçe Giderleri hesaplarıyla 333- Emanetler Hesabı mali rapor ve tablolarında 1.541.996,91 TL eksik değerle yer almış bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin 333- Emanetler Hesabına kaydedilmediği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 227 ve 229 uncu maddelerine göre emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 333-Emanetler hesabında izlenmesi sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, bir sonraki mali yıl itibariyle yapılan kesintilerin 333-Emanetler Hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

Konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 4: Kurum Tarafından 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi'ne Aykırı Şekilde Gayrimenkul Kiralanması

Belediye'nin taşınmazları ile kiralama dosyalarının incelenmesi sonucunda; Kurum'un 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesinin yayımlandığı 18.01.2007 tarihinden itibaren 28 adet gayrimenkul kiraladığı, bu kiralamalardan dördünün 2015 yılı içerisinde, gayrimenkul kiralamalarının mezkûr Genelgeye aykırı olarak yapıldığı hususu 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen yapıldığı tespit edilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nin "*Kapsam*" başlıklı bölümünde belediyelerin bu genelgenin gayrimenkul edinilmesi ve kiralanması ile ilgili bölümüne tabi olduğu belirtilmiştir.

"*Gayrimenkul Edinilmesi ve Kiralanması*" başlıklı bölümünde ise kamu kurum ve kuruluşlarının ancak kesinleşmiş mahkeme kararı ile gayrimenkulün tahliyesi gibi kanuni zorunluluk halinde, o hizmet için tahsis edilebilecek Hazineye ait gayrimenkulün bulunmadığının tevsik edilmesinden sonra hizmet yeri ihtiyacının karşılanması amacıyla gayrimenkul kiralayabileceği, bunun dışında her ne ad altında (hizmet binası, lojman, memur evi, kamp, kreş, eğitim, dinlenme ve benzeri sosyal tesis vb.) olursa olsun gayrimenkul

kiralayamayacağı ifade edilmiştir.

Kurum kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde söz konusu Genelgenin yürürlük tarihinden sonra 28 adet gayrimenkulün Kurum tarafından kiralanarak Genelge hükümlerine aykırı işlem yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. Maddesinin (b) bendinde” Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.”

Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri başlıklı 38. Maddesinin (n) bendinde “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.”

77.Maddesinde “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkaracak yönetmelikle belirlenir..” denilmektedir.

5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunun ilgili maddelerinde belediyelerin bu hizmetleri yapması zorunlu kılınmıştır.

Belediyemizce hizmet binası, lojman, memur evi, kamp, kreş, eğitim, dinlenme ve benzeri sosyal tesis anlamında hiçbir yerin kiralaması yapılmamıştır.

Yapılan kiralamalar yasalarla zorunlu kılınmış yerlere ait olup, 08/10/2009 gün ve 27370 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Maliye Bakanlığının Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge hükümlerine uygun işlem yapılmıştır.

Kaldı ki 2014 Sayıştay Denetim Raporundan sonra ihtiyaç hasıl olan her kiralama öncesinde İstanbul Valiliği Defterdarlık Anadolu Yakası Milli Emlak Daire Başkanlığı’na ilçemiz dahilinde hizmet amacına uygun nitelikte gayrimenkullerinin olup olmadığı sorularak gelen olumsuz cevap sonrasında kiralama yapılmaktadır.

Ayrıca ;

Kadıköy İlçesi, Caferağa Mahallesi, 26 pafta, 165 ada, 1 parsel sayılı taşınmaz mal Maliye Hazinesi adına kayıtlı iken 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 45. maddesine göre Belediyemize kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere 05.06.2014 tarihinde devredilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazın Belediyemiz tarafından kullanılabilmesi için içinde faaliyet gösteren Mal Müdürlüğünün tahliye edilmesi ile ilgili taleplerimize herhangi bir cevap alınamamıştır.

Kadıköy İlçesi, Merdivenköy Mahallesi, 194 pafta, 955 ada, 95 parsel sayılı, 894,00 m² yüzölçümlü taşınmazın Belediye Hizmet Alanı ve Sağlık Tesisi olarak kullanılmak üzere Belediyemize tahsisi veya devrini Anadolu Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığından talep edilmiştir. Ancak taşınmazın ihale yoluyla satışı için karar alındığı belirtilerek talebimiz reddedilmiştir.

Belediyemizin hissedar olduğu Kadıköy İlçesi, Merdivenköy Mahallesi, 194 pafta, 951 ada, 60 parsel sayılı taşınmazın Hastane yapılmak suretiyle işgal edildiği gerekçesiyle Belediyemiz tarafından açılmış olan Kamulaştırmasız El Atma Davasının sonucu olarak ödenmesi gereken Kamulaştırma bedeli Maliye Hazinesi tarafından ödenmemiştir. Ayrıca söz konusu taşınmazda ki Belediyemiz hissesinin iptal edilmesi için de Hazine tarafından Tapu İptal davası açılmıştır.

Kadıköy İlçesi, Tuğlacıbaşı Mahallesi, 151 pafta, 421 ada, 285 parsel sayılı taşınmaz üzerinde Anadolu Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından kat karşılığı inşaat yaptırılması için ihale yapılmış ve ihale sonucunda tamamlanan inşaatlardan Hazinesinin hesabına düşen Bağımsız Bölümler Maliye Hazinesi adına tescil edilmiştir. Söz konusu Bağımsız Bölümler satılmış olup 4706 sayılı yasanın 5. maddesine göre Belediyemize ödenmesi gereken paylar defalarca talep etmemize rağmen ödenmemiştir. Konuyla ilgili Hukuki Süreç başlatılmış olup halen devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, yapılan kiralamaların kanunlarda belirtilen görev ve yetkilerin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirildiği, bu kiralamaların Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge hükümleri uyarınca yapıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca, 2014 Sayıştay Denetim Raporundan sonra ihtiyaç hasıl olan her kiralama öncesinde İstanbul Valiliği Defterdarlık Anadolu Yakası

Milli Emlak Daire Başkanlığı'na ilçe dahilinde hizmet amacına uygun nitelikte gayrimenkullerinin olup olmadığı sorularak gelen olumsuz cevap sonrasında kiralama yapıldığı ifade edilmektedir.

5393 sayılı Kanunun belediyelere yüklemiş olduğu görev ve sorumluluklar yerine getirilirken diğer yasal düzenlemelerin getirmiş olduğu hükümlere de uyulması gerekliliği açıktır. Kanun hükümlerinin yerine getirilmesi başkaca mevzuat hükümlerinin çiğnenmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Bu sebeple Belediye hizmetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu taşınmazları kiralama suretiyle değil diğer yollarla edinmelidir.

Mezkûr Başbakanlık Genelgesi uyarınca Belediyelerin mahkeme kararı ile gayrimenkulün tahliyesi gibi kanuni zorunluluk olmadan gayrimenkul kiralaması mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında belirtilen Maliye Bakanlığı Genelgesi ise kurumların kiralama yapabileceğini değil, kiralama yapması durumunda hangi kural ve usullere riayet edilmesi gerektiğini düzenlemektedir. Bu nedenle halen yürürlükte bulunan Başbakanlık Genelgesine riayet edilmeli, mevzuatta belirlenen görev ve yetkiler yine mevzuatta belirtilen sınırlar içerisinde yerine getirilmelidir.

BULGU 5: Kurum Tarafından Alınması Gereken Eysel Katı Atık Ücretine Ait Takip ve Tahsil İşlemlerinin Tam Olarak Uygulanmaması

Kurum tarafından 13.05.2006 tarihinden itibaren alınması gereken evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretine ait tarifinin 2012 yılına kadar belirlenmediği, 2012 yılından sonra ise ücret tarifesinin belirlendiği, ancak tahakkuk ve tahsilatların sadece iş yerleri için gerçekleştirildiği, meskenler için herhangi bir tahakkuk kaydı olmadığı görülmüştür. 2014 Yılı Sayıştay raporunda ilgili hususun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "*İlkeler*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenme veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "*Tanımlar*" başlıklı 2'nci maddesinde ise "Kirlenme" tanımının "*faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan*

veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri", "Evsel katı atık" tanımının ise "tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıkları" ifade ettiği belirtilmiştir.

Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik 11'inci maddesinin on birinci fıkrasında aynen:

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

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyelerin de dâhil olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen evsel katı atık toplama işi, kirleten kişilere yapılan bir nev'i hizmettir. Zira 2872 sayılı Kanun'da da belirtildiği üzere kirleten kişinin bu kirliliğin giderilmesi için yapılacak harcamaları karşılaması Kanun'un temel prensiplerindedir. Dolayısıyla bu hizmet için ücret tarifesi belirleyip, masrafların kirleten kişilerden alınması gerekirken bunun yapılmaması veya eksik yapılması hem 2872 hem de 4736 sayılı Kanun'a aykırıdır.

Yapılan incelemelerde; Belediye tarafından katı atıkların toplanması için 2006 yılından 2015 yılı sonuna kadar 308.271.097,69 TL'lik bir harcama yapıldığı, buna karşılık aynı dönemde 73.154.583,26 TL çevre temizlik vergisi tahsil edildiği (işyerleri ve İSKİ'den gelenler toplamı), 2012 yılından sonra da evsel katı atık ücreti olarak iş yerlerinden 5.551.438,49TL tahsil edildiği görülmüştür. Yani Belediye kirliliğin önlenmesi amacıyla

yaptığı yaklaşık 308 milyon TL'lik harcamanın sadece 78 milyon TL'lik kısmını kirleten kişilerden alabilmiş, yaklaşık 230 milyon TL'lik kısım ise Belediyenin bütçesinden karşılanmıştır.

Ayrıca, 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bu husus ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılmadığı, konutlar için belirlenen tarife üzerinden tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlanmadığı görülmüştür. 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer aldığı üzere söz konusu ücretlerin su bedelleri içerisinde tahsil edilmesini beklemenin geçerli bir kanuni açıklaması bulunmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak; 2872 sayılı Kanun'a göre 13.05.2006 tarihinden itibaren belediyeler tarafından katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücret tarifesinin belirlenmesi ve bu ücretlerin kirleten tüm kişilerden alınması gerekirken, Kadıköy Belediyesi tarafından 2012 yılına kadar tarife belirlenmemesi ve hiçbir tahakkuk kaydı yapılmamasında, 2012 yılından sonra ise tarife belirlenip sadece iş yerleri için tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Öncelikle; 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun uygulamasında bütün belediyeler sıkıntı içinde bulunmaktadır. 2872 sayılı kanun ile 2464 belediye gelirleri kanunu mükerrer md.44 maddesi konu itibari ile aynı amacı taşımaktadır. Kirleten öder, İşyeri bilgisi, Hakkaniyet, Çtv vergisi iki kanunda da aynı tanımlarda yer almaktadır. Bir amaç için hem ücret hem de vergi oluşmaktadır. Vatandaş açısından aynı anlama gelen ücret ve vergi unsurunu anlamak ise daha büyük bir sorun olarak vatandaş memnuniyetsizliği olarak karşımıza durmaktadır. Karşımıza çıkan bu ücret ve vergilerin toplam tutarı ilçenin temizliği için harcanan bedeli bile karşılamamaktadır. 2 kanunun da amacının ülkemiz, şehrimiz ve ilçemiz için aslında çok önemli olduğu aşikârdır.

Fakat uygulama belediyelerimiz için tamamen bakanlıklarca çözümlenememiş bir sorun olarak ortada kalmıştır. 2464 belediye gelirleri kanunu mükerrer md.44 maddesinin meskenlerde kullanıcı bilgileri zamanında takip edilemediği gerçeği nedeni ile su faturalarına yansıtılmıştı. Bu kanunlarla ilgili belediyelerin çözüm arayışları 2012 yılından beri Türkiye Belediyeler Birliği ve Marmara Belediyeler Birliği tarafından da devamlı gündem konusu olmuş çözüm için bakanlıklarla görüşme halindedirler. Toplantılarda belediyelerin önerisi olarak çevre temizlik vergisinin oranının arttırılarak belirli bir oranın bertaraf işlemleri için bir fonda toplanması ile ilgili bakanlıklara birlikler tarafından iletilmiştir. Marmara belediyeler

birliğinin Nisan 2015 toplantısında Çevre Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının konunun gündem maddelerinde olduğu bildirilmiştir. Evsel Katı Atık ile ilgili ilçe belediyelerin bu sıkıntısı İstanbul Büyükşehir Belediyesine, Türk Belediyeler Birliğine ve Marmara Belediyeler Birliğine 23/03/2016 tarihinde bildirilmiş olup henüz bir cevap gelmemiştir. (Ek:20/ 1- 2- 3)

Yukarıda açıklanan sorunlarla birlikte bulgu konusu olan tahakkuk işlemleri;

2872 sayılı Çevre Kanununun 26/04/2006-5491-8 maddesinde bile ilçe belediyelerine atıfta bulunulmamış olduğu görülmektedir. Bu belgeden büyükşehir ve il belediyeleri anlaşılmaktadır. 2872 sayılı yasanın Madde 11 – (Değişik: 26/4/2006 – 5491/8 md. ...“ Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığında 02 Nisan 2015 Tarihli Resmi Gazete yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği

Madde 8-

(1) Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il, ilçe ve belde belediyeleri;

(2) Büyükşehir belediyeleri;

(3) Büyükşehir ilçe belediyeleri; olarak ilk defa ilçe belediyelerini açık olarak belirtmiştir.

Bu yönetmelikte de ücretlerle ilgili uygulamanın nasıl olması gerektiği ile ilgili bilgi bulunmamaktadır.

Bu yönetmelikten önce Evsel Katı Atıkların uygulaması ile ilgili açıkla belli olan bir uygulama tarihi ilçe belediyeleri için olmadığından 2006-2010 yılları evsel atık maliyet ve tahakkuk işlemleri biz dahil hiçbir ilçe belediyesinde olmamakla birlikte;

- ✓ 5216 sayılı Büyükşehir kanununda 7/İ Maddesinde büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak olduğu ve z maddesinden sonra gelen paragrafta ilçe (...) belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır: ⁽¹⁾ b) büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

- ✓ 5393 sayılı belediye kanunu 14/a maddesi a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanununun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. ⁽¹⁾Olarak belirtilmiştir.

Yukarıdaki belirtilen maddelerde görüleceği üzere atıkların bertarafı 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerine ve 5393 sayılı belediye kanunu ile il belediyelerine verilmiş, 5216 sayılı kanunda “ilçe (...) belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır: ⁽¹⁾ b) büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak. “şeklinde yer almıştır. Evsel katı atık ücretlerinin ilçe belediyeler tarafından tahakkuk ve tahsili ile ilgili açık bir işlem bulunmamaktadır.

9/8/1983 tarihinde kabul edilen 2872 sayılı çevre kanununda evsel katı atık ücretlerinin nasıl uygulanacağı ile çıkan bir uygulama yönetmeliğine ulaşılamamıştır. İlk işlemler 27/10/2010 tarih 27742 sayılı resmi gazetede yayımlanan yönetmeliğin;

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri bu Yönetmeliğe yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde uyum sağlamakla yükümlüdürler.” Demektedir.

Evsel atıkların ücretleri ile ilgili bilgi ve işlemler bu yönetmelikle başladığı için belediyemiz 2011 yılı temizlik giderleri baz alınarak 2012 yılında uygulanacak ücret tarifesini Belediye Meclisimizden çıkartarak uygulamaya başlamıştır. (Ek:20-1)

Ekte bulunan meclis kararlarından da görüleceği üzere Evsek katı atık ücret tarifesinde mesken, işyeri ve pazarlar olmak üzere 3 ayrı tarife belirlenmiştir.

27/10/2010 tarihli yönetmeliğin;

- ✓ “4md/m) Ücret: 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Mükerrer 44 üncü maddesi hükmü gereği çevre temizlik vergisi ile aynı Kanunun 87 nci maddesi uyarınca kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve 2560 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca alınan kullanılmış suları uzaklaştırma bedelini de içerecek şekilde; atıksu ve evsel katı atık ile ilgili verilen tüm hizmetler karşılığında tam maliyet esaslı tarifeye göre belirlenen toplam sistem maliyetini karşılamak üzere evsel katı atık ve atıksu hizmetlerinden yararlananlar tarafından ödenmesi gereken parasal değeri,
- ✓ 22md- (1) Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır.” yapılır demektir.

Bu hükümlerle evsel katı atık ücretinin çevre temizlik vergisi ve su faturası ile birlikte işlem görerek takibinin yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

2464 belediye gelirleri kanunu mükerrer md.44 maddesi gereği 2005 yılından itibaren (5281 Sayılı Kanunun 18'nci maddesiyle değiştirilen fıkra miktarlar Geçerlilik:01.01.2005, Yürürlük:31.12.2004)Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak üzere su faturası ile tahsil edilmektedir. Bu durumda evsel atık mükellefi aynı zamanda çevre temizlik mükellefi de olmaktadır.. Bu nedenle meskenler için;

Belediye Meclisimizin evsel atık ücretleri ile ilgili almış olduğu karar meskenlerden tahsil edilmesi için İSKİ Genel Müdürlüğüne gönderilmiştir. Her yıl için gönderilen Meclis Kararımıza İSKİ Genel Müdürlüğü tarafından olumsuz cevap verilmiştir. **(Ek:20-4-5-6-7)**

Meskenlerin evsel katı atık tahsilatı yasa ve yönetmelik gereğince su faturaları ile tahsil edilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Abone sayı ve su tahsilatı ile birlikte tahsil edilecek miktarların tahakkuk tutarı Kadıköy ilçesi için İSKİ kayıtlarında bulunduğundan her bir abone için aylık veya yıllık tahakkuk bilgileri İSKİ 'den alınmamıştır. Bu nedenle meskenler için tahakkuk edecek Evsel Katı Atık Ücreti tahakkuku tutarı bilinmemektedir.

Tahakkuk tahsiline bağılı bir şekilde girmiş bulunmaktadır. Bu durumda tahakkuk edecek olan miktarı belli olmayan bir tutarın gelir kayıtları yapılamamıştır. Tahsilatı gerçekleşmemiş veya ne kadar bir tutarın tahakkuk kaydı bütçe uygulaması açısından gerçekleşmeyecek bir gelirin gider bütçesi içinde harcanmasına neden olabileceği ve bütçe gerçekleşme oranında belediyemizi çıkmaza sokacağı da ayrı bir endişe kısmıdır.

İSKİ tarafından gerçekleştirilecek tahsilat işlemi ile tahakkuk kaydı işlemleri yapılacaktır. İSKİ'nin cevapları ekte sunulmuştur. Su faturaları ile tahakkuk edecek olan meskenlere ait katı atık ücretini tahakkuk ettirebilmek için İSKİ tarafından abonelere yapılacak faturalandırma tutarı görülemediğinden tahakkuk kaydı oluşturamadığımızı tekrarlamak durumundayız. İSKİ tarafından gerçekleştirilecek tahsilat işlemi ile tahakkuk kaydı işlemleri yapılacaktır.

2464 belediye gelirleri kanunu mükerrer md.44 maddesi İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce tahakkuk ettirileceği belirtildiğinden işyerlerine ait tahakkuk ve tahsilat işlemleri bulguda belirtildiği gibi yapılmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, konunun ilgili Bakanlıklar tarafından çözüme kavuşturulmadığı, meskenlerden alınacak evsel katı atık ücretinin nasıl tahsil edileceğinin belirlenmediği, 2010 yılına kadar ilçe belediyelerinin kapsamda olup olmadığının dahi anlaşılamadığı, bunun için mezkur yıla kadar tahakkuk kaydı yapılmadığı, daha sonraki yıllarda ise işyeri tahakkuk ve tahsillerinin gerçekleştirildiği, meskenler için ise İSKİ'ye defalarca yazı yazıldığı ancak tamamının adı geçen kurum tarafından reddedildiği bildirilmiştir.

2872 sayılı Kanun, evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretini belirleme ve tahsil konusunda belediyeleri görevli ve yetkili kılmıştır. Kanun'un herhangi bir maddesinde söz konusu ücretlerin su bedelleri içerisinde tahsil edileceğine dair bir hüküm yoktur. Söz konusu hüküm tahsilatı kolaylaştırmak ve uygulanabilirliği sağlamak amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikte yer almaktadır. Ayrıca Kanun'da mesken ve işyeri açısından da bir ayrıma gidilmemiştir. Dolayısıyla şayet ilçe belediyeleri Kanun kapsamında bu ücreti toplayacaklarsa işyeri ve mesken ayrıma yapmadan görevlerini yerine getirmelidirler.

Evsel katı atık ücretinin alınmama sebebi olarak su faturaları üzerinden tahsilatın gerçekleştirileceği sistemin hayata geçmesini beklemenin gösterilmesi geçerli bir açıklama değildir. Zira Kanun'da böyle bir sürenin ve yönetmeliğin beklenmesine dair bir hüküm mevcut değildir. Ayrıca bulguda da belirtildiği üzere evsel katı atık toplama ve bertaraf işi kirleten kişilere sunulan bir hizmettir. 4736 sayılı Kanun'a göre Bakanlar Kurulu kararı olmadan bu hizmetin kişilere ücretsiz sunulması mümkün değildir.

BULGU 6: Kurum Tarafından İşletilen Kreşlerde Gelir ve Gider İşlemlerinin Mevzuata Aykırı Şekilde Uygulanması

Kadıköy Belediyesine ait çocuk kreşlerinin incelenmesi sonucunda,

- Mevzuata aykırı bir surette ücret tarifesi belirlendiği,
- Alınan ücretlerin düşük tutulduğu, bu nedenle 2015 yılında kreşlerden elde edilen gelirlerin işletme giderlerini karşılamadığı, bakım ve onarım için kreş gelirlerinden ayrılması gereken %5'lik payın ayrılmadığı,
- Kamu kurum personeli çocukları dışında öğrenci kabulü yapılarak mevzuata aykırı işlem yapıldığı, hal böyle olmasına rağmen elde edilen gelirlere ilişkin kurumlar vergisi ödenmediği tespit edilmiştir.

A) Mevzuata Aykırı Ücret Tarifesi Belirlenmesi

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin ilerleyen fıkralarında bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların ancak Bakanlar Kurulu Kararlarıyla tespit edilebileceği belirtilmiştir.

2015 yılı için Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan (2015-2) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "*Ortak hususlar*" başlıklı (V) numaralı bölümünün (7) numaralı alt bendinde tesisin kendi kurum personeli dışındaki diğer kamu personeli ve diğer kişiler için uygulanacak ücretler belirlenerek kendi personeli ve diğer kamu personeli için zımni indirim

öngörülmüş ise de bu hükmün 4736 sayılı Kanun karşısında geçerliliğinin bulunmadığı düşünülmektedir.

Her ne kadar mezkûr Tebliğ'in dayanağı olan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 17.09.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile değişik 10'uncu maddesi, 4736 sayılı Kanun'dan sonra çıkmış ise de maddede Maliye Bakanlığına kişi ve kurumlar lehine indirim ve fiyat tarifeleri belirleme yetkisi verilmemekte, sadece söz konusu yerlerdeki asgari tutarları ve elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi verilmektedir. KHK ile verilen yetki saydıklarımızla sınırlı iken Maliye Bakanlığının kişilere indirim veya artırımlı tutarlar öngören tebliğ yayımlaması 4736 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemelerde; hem 4736 sayılı Kanun'a hem de ilgili tebliğ hükümlerine aykırı olarak Belediye tarafından değişik konumda bulunan kişilere değişik tutarlar öngören ücret tarifesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'deki hükümlerin doğru olduğu kabul edilse dahi, Belediye tarafından yapılan uygulama Tebliğ'in şükümlerine de uygun düşmemektedir.

Kurum, kendi personelinin çocukları için 190 TL'lik (Ocak 2015) bir ücret belirlemesine karşın,

- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, Kadıköy ilçesinde ikamet eden personeli için 500 TL,
- Kamu kurumları ile ilgisi olmayan diğer kişiler için ise 680 TL ücret belirlediği görülmüştür.

Anılan Tebliğ hükümlerine göre, %25 ve %50 fazlası olarak uygulanması gereken rakamın diğer kamu personeline yaklaşık %250 fazlası, diğer kişilere ise yaklaşık %350 fazlası olarak uygulandığı görülmüştür. 4736 sayılı Kanun'a göre ise kişiler lehine/aleyhine ücretler içeren bu tarifenin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B) Kreş Gelirlerinin İşletme Giderlerini Karşılammaması ve Bakım-Onarım için Pay Ayrılmaması

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 17.09.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile değişik 10'uncu maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri

sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemenin, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmanın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde olduğu hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Maliye Bakanlığı tarafından (2015-2) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ 14.01.2015 tarih ve 29237 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tebliğ’in "*Kreş ve Çocuk Bakımevleri Ücretleri*" başlıklı (III) numaralı bölümünde kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek Devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücretinin asgari 140,00 TL olacağı, bu ücretin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ’in "*Ortak Hususlar*" başlıklı (V) numaralı bölümünün (1) numaralı alt bendinde kreş ve çocuk bakımevi işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca yine aynı bendin ikinci fıkrasında, tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının %5’inden az olmamak üzere bir pay ayrılacağı ve bu tutarın ayrı bir hesapta tutulacağı belirtilmiştir.

Kadıköy Belediyesi tarafından işletilen kreşlerde yapılan incelemelerde; 2015 yılında tahakkuk eden gelirlerin kreşlerin işletme giderlerini karşılayamadığı, ayrıca bakım onarım için brüt gelirlerden ayrılması gereken payların ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Kreşlerin 2015 yılındaki işletme giderleri toplamı 1.522.016,17 TL’dir. Buna karşılık 2015 yılında bu kreşlere kabul edilen öğrenciler için tahakkuk ettirilen gelirler toplam 1.228.577,00 TL olmuştur. Dolayısıyla 293.439,17 TL lik noksan gelir tahakkuku söz konusudur. Bu nedenle, Mezkûr KHK ve Tebliğ hükümleri dikkate alınarak ücret tarifesi belirlemek gerekirken daha düşük ücretler belirlenerek bütçeden söz konusu tesislere katkıda bulunulmasına neden olunmuştur. Ayrıca brüt gelirlerden ayrılması gereken %5’lik pay ayrılmayarak da bütçeden yapılacak giderlerde artışa neden olunmuştur.

C) Kamu Personeli Çocukları Dışında Öğrenci Kabulü ve Kurumlar Vergisi Mükellefi olunmaması

Devlet memurlarının çocukları için açılacak olan çocuk bakımevlerinin kuruluş, işleyiş ve denetimine ilişkin esas ve usuller 08.12.1987 tarih ve 19658 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik’te belirlenmiştir.

Yönetmelik’in "*Amaç-kapsam*" başlıklı 1’inci maddesinde devlet memurlarının çocukları için açılacak olan bakımevlerinin kapsamda olduğu,

"*Kabul*" başlıklı 11’inci maddesinde bakımevine, yazılı müracaatı bulunan kurum memurlarının çocuklarının kabul edileceği,

"*Diğer Kurumların Bakımevlerinden Yararlanması*" başlıklı 19’uncu maddesinde bakımevlerinin kapasitesinin %20 oranında eksilmesi halinde diğer kurum personelinin çocuklarının da bakımevi hizmetlerinden istifade ettirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere, kamu kurumları tarafından açılan çocuk bakımevlerinde temel amaç bakımevini açan kurumun çocuklarının buralardan istifade etmesidir. Diğer kurum personellerinin çocuklarının ancak belli şartlar vuku bulduğunda bakımevlerine kabul edilebileceğine ilişkin hüküm mevcutken, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmayan kişilerin çocuklarının bu kreşlerden istifade edebileceğini düzenlemek mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemelerde; 2015 yılında anne ve/veya babası kamu personeli olmayan çocukların da bu kreşlerden istifade ettiği, bu çocuklar için aylık 680 TL (Ocak 2015 tarifesi) ücret alındığı görülmüştür.

Kurum dışındaki kişilere hizmet verilmesi durumunda ise söz konusu kreşler için kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gerekecektir.

Zira, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu’nun "*Verginin konusu*" başlıklı 1’inci maddesinde, İktisadî kamu kuruluşlarının kazançlarının kurumlar vergisine tabi olduğu,

"*Mükellefler*" başlıklı 2’nci maddesinin üçüncü fıkrasında, belediyelere ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ticarî, sınaî ve ziraî işletmelerin iktisadî kamu kuruluşu olduğu,

Aynı maddenin altıncı fıkrasında iktisadî kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadî işletmelerin kazanç amacı gütmemelerinin, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının, tüzel kişiliklerinin olmamasının, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadî niteliğini değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 4'üncü maddesinde muafiyetler düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine hizmet veren, kâr amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralanmayan kreş ve konukevleri ile askerî kışlalardaki kantinlerin muafiyet kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Kanun'da da açıkça yazdığı üzere genel yönetim kapsamındaki idarelere ait olan kreşlerin muafiyet kapsamına girebilmesi sadece kamu görevlilerine hizmet vermesi durumunda mümkündür. Diğer kişilere hizmet verilmesi durumunda kar amacı güdülmese dahi muafiyetten söz edilebilmesi mümkün değildir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi kamu kurumları tarafından açılan çocuk bakımevleri ve kreşler yalnızca kamu personeline hizmet vermelidir. Şayet diğer kişilere de hizmet verilmek isteniyorsa, bu durumda bütçe içi işletme kurarak söz konusu faaliyetin yürütülmesi ve kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekecektir.

Yukarıda yer verilen ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilen hususlar, 2014 Yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda yer almasına rağmen adı geçen Belediye tarafından bu hususlara ilişkin düzeltme yoluna gidilmediği, 2014 yılındaki uygulamanın, sadece çocuk yuvalarının ücret tarifesinin güncellenerek değiştirilmesi suretiyle devam ettirildiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında;

“A) Mevzuata Aykırı Ücret Tarifesi Belirlenmesi

Bilindiği üzere 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Ücrete Tabi İşler başlıklı 97 nci maddesinde; “Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) (1) için belediye

meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.” Denilmekte,

5393 Sayılı Belediye Kanununun Meclisin Görev ve Yetkileri Başlıklı 18 nci maddesinin (f) bendinde de; “Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.” Şeklinde yetki ve görevinin olduğu görülmektedir.

Belediyemiz Sağlık İşleri Müdürlüğüne bağlı çocuk yuvalarına ait ücret tarifeleri de Belediye Meclisinin onaylamış olduğu müdürlük yönetmeliğinde belirtilen görev ve yetkiler doğrultusunda ve yine belediye meclisinin belirlemiş olduğu ücret tarifesine dayanarak ücretlendirilmiştir.

Öncelikli olarak kurum çalışanlarımız (memur, işçi, sözleşmeli memur, hizmet alımı personel) için açılmış olan çocuk yuvalarımıza, Maliye Bakanlığının Tebliği (2015-2) ve yönetmeliğimiz doğrultusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel çocukları da kabul edilerek, boşluk kalması halinde “önce insan” hizmet anlayışımız ve kurumun zarar görmemesi doğrultusunda halkın yoğun talebini karşılamak için meclis kararında belirlenmiş farklı tarife ile dışarıdan da öğrenci kabulü yapılmaktadır. Bahse konu tarifeler tebliğe uygun olarak kurum personeli, diğer kamu personeli ve diğer kişiler olarak üç grup şeklinde düzenlenmiş olup, bu haliyle 4734 Sayılı Kanuna aykırılık teşkil etmemektedir.

Yukarıda belirtilen açıklamalarından yola çıkarak, halkın belediyelerden hizmet beklentisi diğer kamu kuruluşlarından farklı olup, bu beklentiler karşılanmadığında yapılan eleştiri veya memnuniyetsizlik, gerek kamuoyunda oluşturulan algı yönünde ve gerekse de kurumumuz motivasyonuna olumsuz şekilde yansımaktadır. Söz konusu olumsuz eleştirileri bertaraf etmek adına yasalar çerçevesinde bu beklentileri karşılamak gerektiği duygusu gerek yönetim kademesinde ve gerekse de tüm birimlerimizde hakim olup, raporda eleştiri konusu yapılan hususlara bu yönüyle de bakmanın belediyeçilik adına faydalı olacağı kanaatini taşımaktayız.

2016-2017 döneminde eleştiri konusu yapılan bu hususlar dikkate alınarak, öncelikle tebliğe uygun başlıklarda fiyat tarifesi belirlenecek bu çalışmalar yapılırken de rakamlar arasındaki oranların düzeltilmesi, kurum personeline mağduriyet yaratmaması göz önüne alınarak gelir düzeyindeki artışa paralel kademeli olarak gerekli düzenleme yapılmasına özen

gösterilecektir.

B- Kreş Gelirlerinin İşletme Giderlerini Karşılammaması ve Bakım-Onarım için Pay Ayrılmaması.

2015-2 sayılı tebliğin “ortak hususlar” başlıklı (V) numaralı bölümünün (1) numaralı alt bendinde “kreş ve çocuk bakımevi işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu” belirtilmektedir.

Eğitim dönemimizin başında tahmini öğrenci sayısı ile belirlenen tahakkuk miktarı ve tahmini giderler hesaplanarak ücret tarifleri belirlenmektedir. Tahmini gelir ile tahmini giderlerin denk olması kamu zararı oluşturmayacak şekilde hazırlanmaya çalışılmış ise de süreç içerisinde öngörülemez durumların yaşanması (ailevi nedenler veya öğrencilerin uyum problemi yaşaması sonucu yuvadan ayrılma durumları veya yuvadan mezun olacakların yılını tamamlamadan ayrılmaları) sonucu tahmini gelirin (tahakkuk tutarı) 1.552.523,00 TL olarak iken 1.228.577,00 TL’na düştüğünü görmekteyiz.(Normal şartlarda tahmini gelirin sene sonunda oluşan 1.522.016,00 TL. lik gideri karşılayacağı görülmektedir)

Yukarıda bahsedilen öngörülemez durum bundan böyle dikkate alınarak geçmiş yıllarda ayrılan öğrenci sayılarının istatistik verileri ve yuva kapasitesi de dikkate alınarak öğrenci kayıtları gerçekleştirilecektir.

Ayrıca yuva hizmetlerinin genel işleyişinde tasarrufa gidilebilecek alanlar incelenerek, çocuk için zorunlu ve faydalı alanlardaki eğitim faaliyetlerine devam edilip, diğer eğitim faaliyetleri irdelenip bu alanlardaki alımlarda (eğitici, malzeme vb.) iş eksiltme yönünde gidilecektir.

Yine bulguda eleştiri konusu yapılan bakım onarım için brüt gelirlerden % 5 pay ayrılması ile ilgili Sağlık İşleri Müdürlüğümüzce Mali Hizmetler Müdürlüğüne bilgilendirme yazısı yazılmış ancak bu pay ayrımının sehven yapılmadığı belirtilmiştir. Bu kez yeniden ilgili birime (Ek:21-1)’de sunulan yazı tekrar yazılmış olup, bir sonraki bütçede uygulamaya konulması takibimizde olacaktır.

C)Kamu Personeli Çocukları Dışında Öğrenci Kabulü ve Kurumlar Vergisi Mükellefi Olunmaması.

Daha evvelki raporda da eleştiri konusu yapılan bu hususla ilgili İşletmeler Müdürlüğü

kurulması yönündeki tasarruf kurum üst yönetiminin genel değerlendirmesi sonucu gerçekleştirilecek bir işlem olup, bu yönde görüşmeler ve değerlendirmeler sürdürülmektedir.

5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 2. Bölüm muafiyetler başlığında;

MADDE 4- (1) Aşağıda sayılan Kurumlar, Kurumlar Vergisinden muaftır:

“d) Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece Kamu görevlilerine hizmet veren, kar amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralanmayan kreş ve konuk evleri ile askeri kışlalardaki kantinler muaftır” denilmektedir.

Kadıköy Belediye Başkanlığı olarak hizmet verilen kreşler öncelikli olarak Kadıköy Belediyesi çalışanlarına hizmet vermekte olup, dışarıdan alınan öğrencilerde de anne veya babanın kamu kuruluşlarında çalışıyor olmalarına dikkat edilmektedir. Belediyemizce kreşlerimiz üçüncü kişiye kiralanmamış olup, kreş olarak kullanılan taşınmazların mülkiyetleri de idaremize aittir.

Kreşlerimiz kar amacı gütmeyen gelir amaçlı değil sosyal amaçlı bir yapıda olduğundan en önemlisi yukarda belirttiğimiz gibi kiralama yoluyla kreş işletmesi yapılmadığından Kurumlar Vergisinden muaf olduğumuz düşüncesiyle hareket edilmiştir. Ayrıca; bulgudan da anlaşılacağı üzere zaten zarar edildiği belirtilen kreşlerimizden tahsil edilen KDV 1 nolu KDV beyannamesi ile Kadıköy Vergi Dairesi 4860032364 vergi mükellef no ile beyan edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak A) kreşlerin ücret tarifesinin çeşitliliği hakkında verilen cevapta, ücret tarifesinin Belediye Gelirleri Kanunu'na göre düzenlendiği, bir sonraki dönemde Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'e uygun ücret tarifesi belirleneceği ifade edilmiştir.

178 sayılı KHK'ya göre kamu kurumlarınca işletilecek çocuk bakımevleri ve kreşlerin asgari tutarlarını belirleme yetkisi Maliye Bakanlığındadır. Ancak Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen tutarlar, olması gereken tutarlar değil asgari ödenmesi gereken tutarlardır. Kurumlar, işletme giderlerini göz önünde bulundurarak bu giderleri karşılayacak daha yüksek tutarlar belirleyebileceklerdir. Bulguda vurgulanan husus, değişik kişiler için belirlenen tutarlar arasındaki dengesizliktir. 4736 sayılı Kanun'a göre Bakanlar Kurulu kararı olmaksızın kişiler lehine indirim yapılabilmesi mümkün değildir. Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Tebliğ'in 178 sayılı KHK ile verilen yetki sınırları içerisine girdiği kabul edilse dahi,

bu Tebliğ'e göre yapılabilecek fiyat farklılaşması %25 ve %50 oranındadır. Kurum, bu oranların çok üstünde bir oranda Kurum personeli lehine fiyat farklılaşması gerçekleştirmiştir. Kurum, söz konusu ücret tarifesinin bir sonraki dönemde mezkûr Tebliğ'e uygun olarak düzeltileceğini belirtmektedir. Ancak bulgu konusu yapılan husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da yer almış, idare tarife belirlerken bu hususu düzelterek belirtmiş olmasına rağmen fiyat farklılaşması oranlarının hala Tebliğ'e uygun hale getirilmediği görülmektedir. Söz konusu hususun düzeltilmesini teminen konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

B) Kreş gelirlerinin işletme giderlerini karşılamaması ve bakım onarım için pay ayrılmaması hakkında Kurum tarafından verilen cevapta, yıllık gelir ve gider tahminlerinin eşit olduğu ancak yıl içinde çeşitli sebeplerden dolayı gelirlerin tahmin edilenden düşük kaldığı ve bu sebeple tahsil edilen gelirlerin giderleri karşılamadığı, bundan sonraki dönemlerde giderlerin de azaltılarak dengenin sağlanmaya çalışılacağı, gelirlerden ayrılması gereken %5'lik payın ayrılması hususunun ilgili müdürlüğe yazı ile bildirildiği belirtilmiştir.

Bulgu konusu yapılan husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da yer almasına rağmen gereği yapılmayarak bütçe denkliliği sağlanmamış ve gelirlerden %5'lik pay ayrılmamıştır. Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in (V) numaralı bölümünün (13) numaralı alt bendinde kreş ve çocuk bakımevlerinin her türlü giderlerinin (temizlik hizmet alımı dahil) kendi gelirlerinden karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla kreşlerin güvenlik ve temizlik hizmeti için yapılacak giderleri kendi gelirlerinden karşılaması gerektiği açıktır. Kurum, söz konusu hususta gerekli çalışmanın yapılacağını, gelirlerden ayrılması gereken %5'lik payın ayrılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü ile gerekli işlemlerin başladığını belirttiği için söz konusu süreçlerin tamamlanmasını teminen konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

C) Kreşlerin kurumlar vergisi mükellefiyeti hakkında verilen cevapta, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi muafiyet hususunda delil olarak gösterilmiştir. Ancak söz konusu maddede de açıkça gösterildiği gibi bir kreşin Kurumlar vergisinden muaf olabilmesi için birçok şartın bir arada olması gerekmektedir.

Bunlar:

- Genel yönetim kapsamında olma,

- Sadece kamu görevlilerine hizmet verme,
- Kar amacı gütmeme,
- Üçüncü kişilere kiralanmamadır.

Her ne kadar Kurum'a ait kreşlerin kar amacı gütmeye ifade edilse de bu husus kurumlar vergisinden muafiyet için yeterli değildir. Zira bu husus muafiyet şartlarından yalnızca bir tanesidir. Bu nedenle Kurum tarafından kamu personeli dışındaki kişilere de kreşlerde hizmet verilmek isteniyorsa, bu durumda bütçe içi işletme kurularak söz konusu faaliyetin yürütülmesi ve kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Tahakkuk Eden Emlak, Çevre Temizlik ve İlan ve Reklam Vergilerinin Tamamının Tahsil Edilememesi

Tahakkuku yapılan Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve İlan ve Reklam Vergisinin toplam 67.520.680,73 TL'lık kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun "*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde aynen;

"Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek

...."

denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

“Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.”

şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

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

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

Kanun'un *“Ödeme emri”* başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir *“ihbarname”* düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir *“ödeme emri”* düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Belediyelerin tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için *“Ödeme Emirlerini”* zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi gerekmektedir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 65.720.269,29 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2015 yılı sonu itibarı ile

toplam 235.850.814,07 TL vergi geliri tahakkuk ettirildiği, 2015 yılı içinde toplam tahakkukun, 168.330.133,34 TL'sinin tahsil edildiği, 2016 yılına 67.520.680,73 TL tahakkuk artışı devredildiği ve kurumun tahsilat oranının, % 71,37'de kaldığı anlaşılmıştır.

Ayrıca, Kurumun Çevre ve Temizlik vergisi tahsilat oranının % 22,31, ilan ve reklam vergisi tahsilat oranının ise % 52,30 gibi düşük seviyelerde kaldığı görülmektedir.

Tablo 3: 2015 Yılı Gelir Tahsilat Oranları Tablosu (TL)

2015 YILI GELİR AYRINTISI						
Gelir ve Alacak Çeşidi	2014 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku	2015 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2015 Yılı Tahsilatı	2016 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı
Bina Vergisi	42.426.034,82	136.661.632,75	179.087.667,57	138.269.310,37	40.818.357,20	77,21%
Arsa Vergisi	4.998.189,39	26.340.574,76	31.338.764,15	22.324.764,78	9.013.999,37	71,24%
Çevre Temizlik Vergisi	15.168.203,28	3.374.392,14	18.542.595,42	4.136.877,21	14.405.718,21	22,31%
İlan Reklam Vergisi	3.127.841,80	3.753.945,13	6.881.786,93	3.599.180,98	3.282.605,95	52,30%
TOPLAM	65.720.269,29	170.130.544,78	235.850.814,07	168.330.133,34	67.520.680,73	71,37%

Kamu idaresi cevabında; ilan ve reklam vergisi, bina vergisi ve arsa vergilerinin tahsilat oranlarının düşüklüğüne ilişkin bir açıklamada bulunmamıştır.

Çevre Temizlik Vergisinin tahsilat oranının düşüklüğüne ilişkin Kadıköy gibi büyük bir ilçeye az sayıda personel ile hizmet vermenin zorluklarından bahsedilmiş, mükelleflerce vergi dairelerine bildirim yapılmasına rağmen çeşitli sebeplerle belediyeye bildirim yükümlülüklerinin yerine getirilmediği, bu sebeple de özellikle işyeri sahibi mükelleflere ait çevre ve temizlik vergisi tahakkuklarında mükerrerlik olduğunu belirtmiştir. Buna göre tabloda yer alan 15.168.203,28 TL tutarındaki devreden ÇTV tahakkukunun büyük bir kısmının kapanmış olduğu halde belediyeye kapanış bildirimini yapmayan işyerleri nedeniyle

yapıldığı belirtilmiştir.

Ayrıca, 2015 yılı tahakkukundan devreden alacaklar için 2016 yılında ödeme emri gönderimi yapılacağı, 2015 yılında gönderilen ödeme emirlerinin tebliğ edilemeyen kişiler için İçişleri Bakanlığı aracılığı ile mernis adres bilgileri istenilerek gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak çevre temizlik vergisinin mükellefi binaları kullananlardır ve bu mükellefiyet binanın kullanımı ile başlamaktadır. İş yeri olarak kullanılmakta olan binalara ait çevre temizlik vergisi her yılın ocak ayında tahakkuk ettirilmektedir. Buna göre bu tarih itibarıyla faaliyette bulunan iş yerlerine vergi tahakkuku yapılması olağandır. Belediyenin bulguya ilişkin cevabında belirtilen 15.168.203,28 TL devreden tahakkuk tutarının büyük kısmının mükerrer tahakkuktan kaynakladığı belirtilmişse de ne kadarlık kısmının mükerrer, ne kadarlık kısmının ise gerçek tahakkuku gösterdiğine ilişkin bir açıklama yer almamaktadır. Burada öncelikle yapılması gereken faaliyette bulunmadığı halde tahakkuk işlemi yapılan işyerlerinin tespit ettirilmesi, bunlara ilişkin gerekli terkin işlemlerinin yapılması ve terkin sonucu kalan tahakkuk tutarlarının tahsilatının yapılması için gerekli hukuki yollara başvurulmasıdır.

Ayrıca, kamu idaresi tarafından 2015 yılı tahakkukundan devreden alacaklar için 2016 yılında ödeme emri gönderimi yapılacağı, 2015 yılında gönderilen ödeme emirlerinin tebliğ edilemeyen kişiler için İçişleri Bakanlığı aracılığı ile mernis adres bilgileri istenilerek gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu hususun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 8: Kurum Hizmet Binalarının Başkasına Ait Taşınmaz Üzerinde Yer Alması

Kadıköy Belediyesi'ne ait tapu kayıtları, imar planları ve kadastral haritaların incelenmesi sonucunda; Başkanlık Binasının inşa edildiği arsa içinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Hazineye ait, Evlendirme Dairesinin inşa edildiği arsa içinde ise Büyükşehir Belediyesi ait parsellerin bulunduğu görülmüş; söz konusu yerlerin ilgili kurumlardan satın alınmadığı, bu yerler için herhangi bir intifa hakkının ve inşaat iznin olmadığı, kamulaştırma yapılmadığı, mezkûr kurumlar tarafından gerçekleştirilmiş bir tahsis işlemi de bulunmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus, 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü

Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kısmında da yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Belediyece kendi mülkiyetinde bulunmayan bir yere Kanunlarda öngürülmüş işlemler yapılmaksızın (tahsis, kamulaştırma, satın alma vb.) inşaat yapılmasının hukuki olmadığı düşünülmektedir. Her ne kadar, bu arsa belli şartlar dâhilinde yapıyı yapan kişinin mülkiyetine geçebilse de söz konusu işlem bedelsiz bir intikal değildir. Böyle bir durumda arsanın rayiç değerlerine göre belirlenecek bir meblağın arsa sahibine ödenmesi gerekmektedir.

Günümüzde kamu kurumları arasında veya kamu kurumu ile özel şahıslar arasında vuku bulan bu gibi hadiselerde 'el atmanın önlenmesi', 'yıkım davası', 'tapu iptal ve tescil' davaları veya arsa maliki kurum veya kişiler tarafından yapı sahibi kamu kurumuna 'Kamulaştırmasız El Atma' davası açılmakta ve genel olarak mahkemelerce davaların kabulüne hükmedilmektedir. Bu suretle davalı idareler yüklü miktarlarda tazminatları kurum ve kişiler lehine ödemek zorunda kalmaktadırlar.

Nitekim benzer bir olayda Kadıköy Belediyesi yaklaşık 14 dönümlük bir arsa için Sağlık Bakanlığı aleyhine dava açmış ve sonuçta 56 milyon TL gibi bir tazminat almaya hak kazanmıştır. Kadıköy Belediyesi Başkanlık Binasının bulunduğu arsada diğer kurumların arsa büyüklükleri yaklaşık olarak 14000m², evlendirme dairesinin bulunduğu arsada diğer kurumların arsa büyüklükleri ise yaklaşık olarak 8000m² dir. Muhit olarak Kadıköy'ün en değerli yerlerinden birinde bulunan bu arsalar için Büyükşehir Belediyesi ve Maliye Bakanlığı'nın Belediye aleyhine açacakları bir davada tazminat kazanma ihtimalleri de, kazanma ihtimali olunan tutar da oldukça yüksektir.

Kamu kurumlarının hizmet binası vs. yapmadan önce satın alma işlemlerini, gerekli durumlarda kamulaştırma işlemlerini yapmaları, diğer kamu kurumlarına ait arsaların mümkünse tahsislerini gerçekleştirdikten sonra işe başlamaları gerektiği açıktır. Kamu kurumlarının birbirlerine yapacakları tahsis işlemlerinin nasıl ve hangi koşullarda yapılacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili diğer mevzuatta ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Belediyenin imar ve inşaat ile ilgili kontrol ve denetim görevleri bulunduğu halde, satın alma ve kamulaştırma işlemleri yapmadan, gerekli tahsis işlemlerini gerçekleştirilmeden,

başkasına ait parsellerin bulunduğu bir alana belediye hizmet binaları yaparak mevzuata aykırı hareket etmekte, diğer kişi ve kurumlar için kontrol etmekle yükümlü bulunduğu hususlara başta kendisi uymamaktadır.

Diğer kamu kurumlarına ait arsalarla hizmet binası yapılması tabi ki mümkün ve gerekli olabilir. Ancak bu işlemi gerçekleştirmeden önce hukukun genel ilkelerine uymak, gerekli izin, tahsis ve işlemlerini yapmak gerektiği de açıktır.

Zira, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "*Kamulaştırılmaksızın kamu hizmetine ayrılan taşınmazların bedel tespiti*" başlıklı geçici 6'ncı maddesine göre, söz konusu giderlerin ödenmesi için en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının %2'si kadar bütçelerde pay ayrılmakta, kesinleşen alacakların toplam tutarının ayrılan ödeneğin toplam tutarını aşması hâlinde ise ödemeler, sonraki yıllara sâri olacak şekilde faizi ile ödenmektedir. Bahsimizdeki gibi yüksek tutarlı bir ödeme ile karşılanması, Belediyenin yıllarca yükümlülük altına girmesine sebep olacaktır.

Sonuç olarak; her ne kadar kamu hizmet binası da olsa yapılan inşaat ve sair işlerde hukukun temel ilke ve prensiplerine uyarak işlem yapmak ileride doğacak maddi sıkıntıların önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu sebeple 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bu hususun açıklığa kavuşturulması veya bu konuda anlaşmaya varılması gerektiği açıktır. Ancak 2015 yılı içinde de söz konusu durumun çözüme kavuşturulmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “bulguya konu alanlar 3030 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesi mülkiyetindedir. Ancak İlçe belediyeleri ile Büyükşehir Belediyelerinin kuruluşu sırasında devir işlemleri İstanbul Valiliğince oluşturulan bir komisyonda yapılmış İlçe Belediyelerdeki bilgi eksikliği nedeniyle ilçe sınırları içindeki taşınmazların tamamı bilinmediğinden bahse konu alanlar devir komisyonlarının kararı dışında kalmıştır. Belediye Hizmet Binalarının bulunduğu bu taşınmazların devredilmemesi nedeniyle Belediye Hizmet Binası ile Evlendirme Dairesinin bulunduğu bu taşınmazlar sorunlu alanlardır. Konuyla ilgili olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinden 5018 sayılı kanun kapsamında devir veya tahsis işlemlerinin yapılması talep edilmiş olup taleplerimize olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap alınamamıştır. Kullanılan bu yerler Kadıköy Belediyesine ait Hizmet Binalarıdır. İki idare arasındaki bu sorun idareler arası yapılacak görüşmeler sonucunda çözülebilecek bir sorundur. (Ek:3-1)” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda yer alan hususların varlığını kabul etmiş, söz konusu taşınmazların devri veya tahsisi için İstanbul Büyükşehir Belediyesinden talepte bulunulduğunu belirtmiştir.

Ancak Kamu idaresinin cevabi yazısının ekinde (EK:3-1) Kadıköy Belediyesince İstanbul Büyükşehir Belediyesinden 26.05.2014 tarihinde bedelsiz devir talebinde bulunulduğu, kurumun bu talebine İstanbul Büyükşehir Belediyesince herhangi bir yanıt verilmeyerek isteğin zımni olarak reddedildiği ve Kadıköy Belediyesince bu tarihten sonra başkaca bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Her ne kadar hizmet binası da olsa yapılan inşaat ve sair işlerde hukukun temel ilke ve prensiplerine uyarak işlem yapılması gerektiği, bu konuda Kurumun hatalı iş yaptığı açıktır. Kurumun ana hizmet binası, evlendirme dairesi gibi çok önemli birimlerinin içinde bulunduğu çok değerli bir taşınmazı şüpheli, her an tahliye edilmesinin istenmesi ve tazminat ödeme riski gibi durumlarla karşı karşıya bırakmak doğru bir uygulama değildir. Bu nedenle söz konusu hususun her iki belediye tarafından açıklığa kavuşturulması veya anlaşmaya varılması gerektiği açıktır.

Ayrıca, bu taşınmazların sadece bedelsiz devir yolu ile değil sair yollar (satış, trampa, gayri ayni hak tesisi vs.) kullanılarak da edinilebilmesi imkanlarının araştırılması ve sorunun çözüme kavuşturularak yukarıda bahsedilen risklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 9: Kurum Tarafından Belediye Sınırları İçinde Mevzuata Aykırı Olarak Sokak Arası Otopark İşletirilmesi

Kadıköy Belediyesi sınırları içinde yer alan sokaklarda yapılan inceleme ve denetimlerde bazı sokaklarda yol üstü otopark uygulaması yapıldığı, söz konusu yerlerin, sermayesinin büyük kısmı Kadıköy Belediyesine ait olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş. (KASDAŞ) tarafından işletildiği ve vatandaşın ücret alındığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususun 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer almasına rağmen gereklerinin yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinde Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev

ve sorumlulukları sayılmış, maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde “...durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek” büyükşehir belediyelerinin görevi olarak belirtilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 31.05.2012 tarih ve 6321 sayılı Kanun’la değişik 79’uncu maddesinde aynen:

“Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.”

hükmü yer almaktadır.

Uygulamada İstanbul sınırları içerisinde bir yerin yol üstü otopark olabilmesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi öncelikle ilgili kurumlardan görüş almakta daha sonra ise UKOME kararı alınarak söz konusu yerin yol üstü otopark olmasına karar verilmektedir. Ayrıca yol üstü otopark olmasına karar verilen yerler Büyükşehir meclis kararları gereği sermayesinin büyük kısmı Büyükşehir Belediyesi’ne ait olan İSPARK tarafından işletilmektedir.

Yapılan incelemelerde; 2015 Yılı içinde yaklaşık 50 adet sokakta KASDAŞ tarafından yol üstü otopark uygulaması ile vatandaşın para tahsilatı yapıldığı, bu suretle mezkûr şirket tarafından yaklaşık 8.405.009+KDV TL (9.917.910 TL KDV dahil) hasılat elde edildiği, bu uygulama sonucunda Belediye tarafından herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür.

Söz konusu aykırılık İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından da tespit edilerek konu 13.05.2013 tarihinde Kadıköy Belediyesine yazı ile bildirilmiş ve mezkûr otoparkların ivedi olarak kaldırılması istenmiştir.

Bu yazıya mukabil Kadıköy Belediyesi, Büyükşehir Belediyesine yazı yazmış ve ilgili sokakların otopark işletmesinin Kadıköy Belediyesinin şirketi olan KASDAŞ tarafından yapılmasını talep etmiştir. Bir başka deyişle sokak arası otopark uygulaması Belediye tarafından kabul edilmiş, konu mevzuata uygun hale getirilmek istenmiştir. Ne var ki söz konusu talep Büyükşehir Belediyesi tarafından uygun görülmemiş ve bu husus 22.07.2013 tarih ve 99224469-306/595171 sayılı yazı ile Kadıköy Belediyesine bildirilmiştir. Bu ret kararına rağmen ilgili sokaklar KASDAŞ tarafından otopark olarak işletilmeye devam edilmiştir. Söz konusu yerlerin işletilmesi için yasal bir dayanak olmadığı gibi Kadıköy Belediyesinden alınmış herhangi bir izin de mevcut değildir.

Yukarıda da belirtilen 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih olan 23.07.2004 itibariyle ilçe belediyelerinin karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek gibi bir görev ve yetkisi kalmamıştır. 2918 sayılı Trafik Kanunu'nun 79'uncu maddesinde yer alan "*Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için sadece karayolunun bakımından sorumlu kuruluş birimlerince ücret alınabilir*" hükmünün 31.05.2012 tarih ve 6321 sayılı Kanun'la değiştirilerek yukarıda yer aldığı üzere "*büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir*" hükmünün getirilmesi ile ilçe belediyelerinin söz konusu husustaki yetkileri kaldırılmıştır.

İlçe belediyesinin yetki dâhilinde olmayan bir işlemi yapması, bu yetkiyi de herhangi bir ihale, izin, görevlendirme vs. olmadan bir şirkete vermesi yukarıda yer alan mevzuatta belirtildiği gibi kişiler hakkında çeşitli cezalara sebep olabileceği gibi, Belediye aleyhine de ileride çeşitli davalar açılmasına ve maddi zararların doğmasına neden olabilecektir.

Yukarıda yer alan nedenlerle söz konusu sokaklarda yer alan yol üstü otopark işletmelerinin sonlandırılması için Kadıköy Belediyesi tarafından gerek KASDAŞ'a gerekse Büyükşehir Belediyesine gerekli yazılar yazılması gerekirken, söz konusu hususun yerine getirilmemesi kişiler hakkında cezai sorumluluğu doğurabileceği gibi, ileride yüksek tutarlı maddi zarar ve tazminatların oluşmasına da yol açabilecektir.

2014 Yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen bu husus ile ilgili gerek Belediye tarafından gerekse KASDAŞ tarafından bir adım atılmamış, hukuka aykırı olan yol üstü otopark işletmelerinin sonlandırılması için herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Kadıköy Belediyesi ilçe sınırları içinde yer alan bazı sokaklarda yol üstü otopark uygulamasının yapıldığı ve bu otoparkların sermayesinin büyük kısmı Kadıköy Belediyesine ait olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş. (KASDAŞ) tarafından işletildiğinin tespit edildiği belirtilerek ilçe belediyesinin yetki alanında olmayan bu uygulamaya son verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinin (f) bendinde “.... durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” ifadesi yer almaktadır. Bahse konu sokaklardaki yol üstü otopark uygulamalarının işlettirilmesi veya kiraya verilmesi Büyükşehir Belediyesinin yetkileri arasında yer almakta olup KASDAŞ tarafından işletilmeye devam edilen yol üstü otopark uygulamalarının işletme hakkının KASDAŞ’a devredilmesi veya kiralanması için İstanbul Büyükşehir Belediyesi nezdinde girişimlere başlanmıştır. (Ek:4-1)” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara ilişkin aykırı bir görüş belirtilmemiş, söz konusu yetkinin büyükşehir belediyelerinde olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesinden gerekli izinlerin alınmaya çalışıldığı, bunun için gerekli girişimlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Kurum, Büyükşehir Belediyesi nezdinde daha önce de çeşitli girişimlerde bulunmuş ve bu talepler karşısında olumsuz sonuç almıştır. Keza bulgumuza gönderilen cevabi yazının ekinde (EK:4-1) görüldüğü üzere, Kadıköy Belediyesinin 13.05.2015 tarihinde sokak üzeri otoparkların KASDAŞ tarafından işletilmesi hususunda İstanbul Büyükşehir Belediyesinden talepte bulunduğu, Büyükşehir Belediyesinin 19.06.2015 tarihli cevabi yazısında ise bahsi geçen yerlerde otopark işletme yetkisinin İSPARK’ta olduğu belirtilerek Kadıköy Belediyesinin talebinin uygun görülmediği belirtilmiştir.

Söz konusu izinlerin alınmadan işe başlanması, izinlerin daha sonradan alınmaya çalışılması kamu düzeni açısından kabul edilebilir bir durum değildir. Mevcut uygulama, gerekli yasal altyapısı olmadığından mevzuata uygun olmadığından izleyen denetim dönemlerinde de takibine devam edilecektir.

BULGU 10: Kurum Taşınmazlarının Kiralanması ve Üzerlerinde Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinde Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün Kullanılması

Kadıköy Belediyesine ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; kuruma ait taşınmazlardan bir kısmının 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı, üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesis edildiği, söz konusu ihalelere ilişkin işlemlerin (encümen kararları) iptal edilmediği, bu suretle Kanun'a aykırı yapılan kiralama ve gayri ayni hak tesis işlemlerinin halen yürürlüklerinin devam ettiği tespit edilmiştir. Söz konusu husus, 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kısmında da yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği görülmektedir.

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

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

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

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

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*" işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Mesela bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına

ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır.

Buna göre, Kadıköy Belediyesince söz konusu encümen kararlarının iptal edilerek 2886 sayılı Kanununun 51'inci maddesinin (g) bendine göre kiraya verilen yerlerin tekrar ve doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir. Bahsi geçen Kanun hükmüne göre yapılan sözleşmelerin feshi durumunda İdarelerin ciddi boyutlarda tazmin hükmü ile karşı karşıya kalması muhtemel olmakla birlikte kanunların emredici hükümlerine aykırı olarak tesis edilen sözleşmelerin, sözleşme ilişkisinin kuruluşundaki sakatlık, yetkisizlik ve geçerlilik şartları nedeniyle taraflar arasında hak ve borç yükümlülüğü doğurmayacağı düşünüldüğünden, yargı yollarıyla sorunun çözülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Söz konusu husus, 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kısmında da yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Kadıköy Belediyesince mevzuat hükümlerine aykırı olarak tesis edilen işlemlerin sürdürülmesinde hukuka uyarlık görülmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kadıköy Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bazılarının üzerinde mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi kurulurken 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51. maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulünün kullanıldığı belirtilmiş olup 2886 sayılı kanunun 51/g maddesinin “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler” için kullanılabileceği Belediye mallarının bu kapsama girmediğinden bunun mevzuata uygun olmadığı ifade edilmektedir.

Ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1. maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım,

kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş, aynı kanunun ihale usullerinin sayıldığı 35. maddesinde ise, bu kanununun 1. maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde uygulanacak usuller arasında pazarlık usulü de sayılmış, pazarlık usulünde ihalenin usul ve esaslarının düzenlendiği 50. maddesinde de bu usulün uygulanmasında 1. madde kapsamındaki idareler yönünden herhangi bir ayırma yer verilmemiştir.

Anılan kanununun 51. maddesinde bu usulün uygulanacağı işler 17 bent halinde sayılmış olup, bu işlerin sayıldığı bentlerden biri olan (g) bendinde ise, kullanıcılarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle yapılabileceği kurala bağlanmıştır.

Yukarıdaki kanun hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, 2886 sayılı Kanunun belediyeleri de kapsadığı, pazarlık usulünün ihale usulleri arasında sayıldığı ve bu usulün kullanılmasında, kanun kapsamındaki idareler yönünden bir ayırım yapılmadığı, bunun yerine kanun kapsamındaki işleri esas alan bir ayırımın tercih edildiği hususunda kuşkuya yer yoktur.

Kaldı ki 5393 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.” ifadesi yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere Belediye malları Devlet malıyla aynı statüde yer almaktadır.

Belediyemiz Fen İşleri Müdürlüğü tarafından ihaleleri yapılmış olan;

- Rıhtım Yer altı Tuvaleti,
- Kozyatağı Meclis Binası ve Kültür Merkezi (Kozzy),
- Sahrayıcedit Mahallesi Spor Tesisi (Max Spor),
- Spastik Çocuklar Vakfı,
- Söğütlüçeşme Otoparkının

Encümen Kararlarında ihale yöntemi olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g

maddesi ifade edilmesine rağmen söz konusu ihaleler tüm yasal ilanları (Resmi Gazete İlanı, Basın İlan Kurumu tarafından yapılan gazete ilanları ve Web Sayfası İlanı) yapılarak ihale edilmiştir. (Ek:5-1)

Belediyemiz tarafından kiraya verilen veya üzerlerinde Gayri Ayni Hak Tesis edilen (intifa hakkı) bir kısım taşınmazlardan ihale yapılmaksızın süre uzatımı verilen yerlerle ilgili olarak;

- Taçspor
- Bostancı Sporyum Spor Okulu İşi
- Mardinliler Eğitim ve Dayanışma Vakfı (MAREV)
- MOPAŞ

ile ilgili yasal mevzuat çerçevesinde sözleşmeleri fesh edilmiş olup tahlieleri ile ilgili çalışmalar başlatılmıştır. Ancak karşı taraf tarafından açılan davalar devam etmekte olup hukuki sürecin sonucuna göre işlem yapılacaktır. (Ek:5-2)

Bundan sonra yapılacak ihalelerde yargı kararları yanı sıra görüşleriniz de dikkate alınacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2886 sayılı Kanunun belediyeleri de kapsadığı, pazarlık usulünün ihale usulleri arasında sayıldığı ve bu usulün kullanılmasında, kanun kapsamındaki idareler yönünden bir ayırım yapılmadığı, bunun yerine kanun kapsamındaki işleri esas alan bir ayırımın tercih edildiği, 2886 sayılı Kanunun 51. maddesinde bu usulün uygulanacağı işlerin 17 bent halinde sayıldığı ve (g) bendi gereğince Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle yapılabileceği belirtilmiştir.

Ancak, kurum kanun kapsamı ile kanunun bir veya daha fazla maddelerinde kapsam farklılığı olabileceğini dikkate almamaktadır. 2886 sayılı Kanun’un belediyeleri de kapsadığı ve pazarlık usulünün ihale usulleri arasında sayıldığı hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır.. Ancak pazarlık usulünün kullanılmasında, kanun kapsamındaki idareler yönünden bir ayırım yapılmadığı ifadesi doğru bir ifade değildir. Zira pazarlık usulünün hangi durumlarda yapılabileceğinin belirtildiği 51’inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde

Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı için, (h) bendinde ise Hazine ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü için açık bir surette idare ayırımına gidilmiştir.

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

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

Kurum cevaplarında, Belediye tarafından 2886 sayılı Kanununun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiraya verilen veya üzerinde gayri ayni hak tesis edilen 9 adet taşınmazdan 4'ü hakkında verilen süre uzatımları iptal edilmiş olup tahliyelerinin talep edildiği görülmüştür. Taşınmazların müstecirleri tarafından bu idari işleme karşı dava açılmış ve dava sonucunun beklenildiği kamu idaresi cevabından belirtilmiştir. Ancak diğer 5 taşınmaz için herhangi bir işlem yapılmamıştır.

2886 sayılı Kanununun 51'inci maddesinin (g) bendine göre kiraya verilen yerlerin tekrar ve doğru usullerle ihale edilmesi gerektiğinden konunun izleyen denetim dönemlerinde de takibi yapılacaktır.

BULGU 11: Kuruma Ait Olmayan Bir Yerin İşgal Edilerek Sermayesinin Büyük Çoğunluğu Kuruma Ait Olan Şirkete Otopark İşletmesi İçin Verilmesi

Belediye sınırları dâhilinde olan gayrimenkuller ile Kadıköy Belediyesine gönderilen Ecrimisil ihbarnamelerinin incelenmesi sonucunda; Kadıköy Belediyesinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait 127 Pafta, 556 Ada 2-3-6 numaralı parseller ile 558 Ada 1-2-5 numaralı parsellerin de içinde bulunduğu bir alanı (otopark) işgal ettiği, söz konusu yer için Büyükşehir tarafından herhangi bir tahsis yapılmadığı, Belediyenin söz konusu alanı herhangi bir ihale yapmadan sermayesinin büyük kısmı Kadıköy Belediyesine ait olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş.'ye (KASDAŞ) işletmek üzere verdiği ve karşılığında işgal harcı aldığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus, 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kısmında da yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede sırasıyla aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir:

-Belediyenin kendisi adına kayıtlı olmayan ve Belediyenin tasarrufuna usulüne uygun olarak verilmemiş bulunan bir taşınmazın, işgal harcı karşılığında başka bir şirketin kullanımına vermek yasal olarak mümkün görülmemektedir. 2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında "İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir" denilmekte, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Bahsedilen alan üzerine belediye lehine tesis edilmiş bir hukuki işlem bulunmadığından belediye işgalci konumundadır. Bu yerin KASDAŞ adlı şirkete işletme amacıyla verilmesi, yetki dâhilinde olmayan bir mülk üzerinde tasarruftur ki söz konusu husus mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Nitekim söz konusu husus İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gönderilen Ecrimisil ihbarnameleri ve Ödeme Emirleri ile kayıt altına alınmıştır. Ancak, ödeme emirlerinin yazılı olmayan üst yöneticiler arasındaki görüşmelerle yerine getirilmediği anlaşılmıştır. Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 ve 75'inci maddeleri gerekse 5018 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinde taşınmaz devri ve tahsis işleminin nasıl yapılacağı ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Bu hükümlere aykırı olarak, sözlü mutabakat ve şifahi görüşmelerle işlemlerin yapılması ve buna binaen uygulamanın yürütülmesi mevzuata uygun düşmemektedir.

-İşgal harcının nerelerden alınacağı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda tek tek sayılmıştır. Mezkûr Kanun'un 52'nci maddesinde pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, mezar yerleri, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerler, motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahaller işgal harcı alınabilecek yer olarak ifade edilmiştir. İşgal harcı alınabilecek yerler Kanun'da tahdidi olarak sayılmıştır. Tapuda gerçek veya tüzel kişiler adına tescilli ve yukarıda sayılan yerler içerisinde yer almayan bir arsanın işgal harcına konu edilmesi mümkün görülmemektedir. Bu şekildeki taşınmazlardan işgal harcı değil, ihale yapılarak kira bedeli alınması gerekmektedir.

-Belediye tarafından tahakkuk ettirilen işgal harcı bedellerinin noksan hesaplandığı görülmüştür. Zira toplam işgal edilen ve kullanılan alan yaklaşık 10.700 m2 olmasına rağmen Belediye tarafından toplam 200 m2 üzerinden işgal harcı tahakkuk ettirilmiştir. Gerçek alan üzerinden bir işgal yapıldığında belediye tarafından belirlenmiş tarifeye göre; 2015 yılı için yaklaşık 7.800.000 TL tahakkuk kaydı yapılması gerekirken, 145.600 TL gibi bir tahakkuk gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, herhangi bir ihale yapılmadan şirketin kullanımına bırakılan söz konusu parselde yer alan otoparkın işletilmesi sonucu KASDAŞ tarafından elde edilen gelirden Belediye bütçesine aktarılan bir tutar da bulunmamaktadır.

Ayrıca yukarıda yer verilen hususlar 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen bu hususlara ilişkin herhangi bir düzeltme yapılmadığı, 2014 yılındaki mevcut durumun aynen devam ettirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak; söz konusu işgal nedeniyle kurum tarafından yürütülen işlemler hukuka uygun olmadığından, karşılaşılabilecek muhtemel hukuki ve mali yükümlükler açısından mali tabloların gerçeği yansıtmamasının yanında, gerek noksan tahakkuk, gerekse aidiyet ilkesine aykırı muhasebeleştirme gibi nedenlerle mali tabloların hatalı gösterilmesine sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Kadıköy İlçesi, Hasanpaşa Mahallesi, 556 ada, 2-3-6 sayılı parseller ile 558 ada, 1-2-5 sayılı parseller İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup söz konusu taşınmazların mülkiyeti Kadıköy Belediyesine ait değildir. Bu alanlar iki belediye arasında sorunlu alanlardandır. Bulgu 3'de ilgili açıklama yapılmıştır.

Söz konusu otopark alanının tamamı İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde

olmayıp Kadıköy Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kapanan kadastral yolların ihdas edilerek Kadıköy Belediyesi adına tescil edilmesi için çalışmalara başlanmıştır. (Ek:6-1)

Ayrıca söz konusu otopark alanının İSPARK' a devredilmek üzere tahliyesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan kararın yürütmesinin durdurulması için KASDAŞ tarafından hukuki işlem başlatılmış olup tahliye işleminin yürütmesinin durdurulması kararı verilmiştir. Konuyla ilgili hukuki süreç devam etmektedir. (Ek:6-2)” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen yerlerin İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olduğu kabul edilmiş, bulguda konu edilen diğer iki husus yani tapuda gerçek veya tüzel kişiler adına tescilli yerlerden işgal harcı alınamayacağı, işgal harcının gerçek arsa büyüklüğü üzerinden alınması gerektiği hususlarında herhangi bir savunmada bulunulmamıştır. Ayrıca, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin mülkiyetinde bulunan bulguda belirtilen parseller arasında kalan kısmın Kadıköy Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, kapanan kadastral yolların ihdas edilerek Kadıköy Belediyesi adına tescil edilmesi için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca, otopark alanının İSPARK'a devredilmek üzere tahliyesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan karar hakkında yürütmenin durdurulması kararı alındığı, konuyla ilgili hukuki sürecin devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

Öncelikle, Kadıköy Belediyesi'nin başka bir gerçek veya tüzel kişinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde tasarrufta bulunamayacağı açıktır. Ayrıca kapanan kadastral yolların ihdas edilerek Kadıköy Belediyesi adına tescil edilmesi durumunda bile buraların ihale yapılmaksızın gerçek veya tüzel kişilere (kendi şirketi dahil) kullandırılması mümkün değildir.

Bulguda da belirttiğimiz gibi yapılan hata bununla kalmamış, mezkûr işte adeta hatalar zinciri oluşmuştur. Tüzel kişi adına kayıtlı yerden işgal harcı alınmış, mezkûr yer doğrudan belediyenin şirketine herhangi bir ihale yapılmadan verilmiş ve gerçek işgal alanının çok daha küçük bir bölümü üzerinden işgal harcı tahakkuk ettirilmiştir.

Söz konusu hataların düzeltilmesi ile otopark alanıyla ilgili dava sonucuna göre yapılması gereken işlemlerin takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 12: Kuruma Ait Olmayan Taşınmazın Amatör Spor Kulübüne Tahsis Edilmesi

Kuruma ait taşınmaz hesapları ile kira ve taşınmaz tahsis dosyalarının incelenmesi sonucunda; Belediyenin mülkiyeti başka bir idareye ait olan bir taşınmazı Encümen Kararı ile Fikirtepe Dumlupınar Spor Kulübü Derneğine cüz'î bir bedel karşılığı tahsis ettiği görülmüştür. Söz konusu hususun 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almamakla birlikte, 2015 Yılı Denetiminde İzlemeye Alınan Bulgular olarak kuruma ileildiği, ancak gereklerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14, 15, 18 ve 79'uncu maddelerinde belediyenin amatör spor kulüplerine aynî yardım yapabileceği, mülkiyetinde ve tasarrufunda olan yerleri kiraya verebileceği, söz konusu yerleri tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Kanunda yer alan düzenlemelere göre, söz konusu tahsis ve kiralama işlemleri ancak Belediyenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda olan taşınmazlar için mümkündür. Başkasına ait bir taşınmazı kiraya vermenin veya aynî yardım niteliğinde bir spor kulübüne tahsis etmenin hukukun temel ilkelerine, Belediye Kanunu ile tanınan hak ve yetkilere, Medeni Kanun'a ve Borçlar Kanunu'na aykırı olduğu açıktır.

Yapılan incelemelerde; Dumlupınar Mahallesi, Bahçem Sokak, No:2'de (286 pafta, 2396 ada, 1 parsel) bulunan ve mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan taşınmazın Kadıköy Belediyesi tarafından 2003 yılında Fikirtepe Dumlupınar Spor Kulübü Derneğine tahsis edildiği, söz konusu tahsisin muhtelif dönemlerde Encümen kararıyla uzatılarak günümüze kadar sürdürüldüğü görülmüştür.

2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda "2015 Yılı Denetiminde İzlemeye Alınan Bulgular" kısmında yer alan bu husus ile ilgili Kadıköy Belediyesi tarafından herhangi bir düzeltme işlemi gerçekleştirilmediği, adı geçen dernekle yapılan protokolün iptal edilmediği ve tahliye edilmesi hususunda bir adım atılmadığı tespit edilmiştir.

Mülkiyeti başkasına ait olan ve Belediyenin tasarrufunda bulunmayan bir taşınmazın bir spor kulübüne tahsis edilmesi ve buradan gelir elde edilmesinin mevzuata aykırı olduğu gibi, söz konusu tahsisin iptal edilmeyerek tahsis işleminin sürdürülmesinde de hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Adı geçen yer 3030 sayılı kanun gereği ilçe belediyesine devredilmesi gereken yerlerden olup Büyükşehir Belediyesi tarafından devredilmemiş olup ihtilafli yerlerdendir. 5018 sayılı kanunun ilgili maddeleri gereğince Belediyemize devri veya tahsisi Büyükşehir Belediyesinden talep edilmiş fakat bu taleplerimize olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap alınamamış olup, devir veya tahsis işlemi gerçekleşmemiştir. Söz konusu spor kulübüne yapılan tahsis süresi dolmuş olup herhangi bir kira alınmamaktadır.

Amatör spor kulübüne yapılan tahsis kararının iptali için yazı yazılmıştır. **(Ek:7-1)**” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara ilişkin aykırı bir görüş belirtilmemiş, tahsis işleminin iptaline ve adı geçen yerin tahliyesine ilişkin yazının amatör spor kulübüne gönderildiği belirtilmiştir.

Bulguya ilişkin cevabi yazının ekinde (EK:7-1) amatör spor kulübüne gönderilen tahliye yazısı görülmektedir. Ancak, tahliye işleminin gerçekleşip gerçekleşmediğine, gerçekleşmedi ise işgalci konumunda bulunan amatör spor kulübünün kaymakamlık kanalı ile tahliyesinin istenip istenmediğine ilişkin bir kanıtlayıcı belge görülmemiştir. Başlatılan sürecin tamamlanıp tamamlanmadığının incelemesi amacıyla konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 13: Mevzuata Aykırı Olarak Muhtarlıklarda Çalıştırılmak Üzere Hizmet Alımı Suretiyle Yardımcı Personel İstihdam Edilmesi

Kadıköy Belediyesince yapılan ihalelerin incelenmesi neticesinde, muhtarlıkların daha etkili şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla 01.04.2015-31.12.2017 tarihleri arasında kapsayan personel hizmet alımı yapılarak her bir muhtarlıkta yardımcı personel çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu’nun 1’inci maddesinde;

“Köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.

Bu ödenek damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

Bu ödeneğin karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur ve yılı içinde söz konusu bütçeden il özel idare bütçelerine aktarılır.

Muhtar ödeneği, her ayın onbeşinci günü il özel idareleri tarafından ilgililere peşin olarak ödenir.” hükmü yer almaktadır.

Muhtarların ödeneklerine esas alınan gösterge rakamı yıllar itibariyle değişiklikler göstermiş, Kanunun ilk halinde 3.000 olarak belirlenmiş olan gösterge rakamı 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanunun 77’nci maddesiyle, “5.700” şeklinde değiştirilmiştir. 29/1/2016 tarihli ve 6663 sayılı Kanunun 12’nci maddesiyle, “5.700” ibaresi “14.750” şeklinde değiştirilmiş; söz konusu değişikliğin, Kanunun yayım tarihi olan 10/2/2016 tarihini izleyen ayın onbeşinde yürürlüğe gireceği adı geçen Kanunun 35’inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü’nün 35 ve 38’inci maddelerinde;

“Madde 35 – Muhtarların hangi işlerden ne miktar harç alacakları her yılbaşında il içindeki bütün şehir ve kasabalar için il idare kurullarınca kararlaştırılacak bir tarife ile belirtilir ve ilan olunur.

Madde 38 – Muhtarlık işlerinden alınacak harçlar yalnız muhtarlara aittir. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli olan kira, ısıtma, aydınlatma, hizmetçi ücreti, kırtasiye gibi giderler bu harçlardan ödenir”, denilmek suretiyle muhtarlık hizmeti için gerekli giderlerin bahsi geçen harçlardan karşılanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre özetle; 2108 sayılı Kanun ile belirlenen miktarda muhtarlara bir ödenek tahsis edildiği, ayrıca Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü uyarınca muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde edileceği görülmektedir. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin de bu harç gelirlerinden karşılanması gerektiği hükmü açıktır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Mahalle ve Yönetimi” başlıklı 9’uncu maddesinin son fıkrasında da “Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve

hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” hükmüne yer verilmiştir. Bu çerçevede belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda ancak aynı yardımda bulunabilecek olup sağlayacağı destek de aynı nitelikte olacaktır. Personel desteğinin ise aynı yardım niteliğinde düşünülmemeyeceği değerlendirilmektedir.

Maddede geçen “destek” kelimesinin geniş yorumlanarak yapılacak her türlü yardımın ve personel görevlendirilmesinin bu kapsamda değerlendirilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir. Kanunun lafzında geçen “destek” ibaresinden, muhtarların tahsil etmesi gereken harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki genel giderlerin anlaşılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Öte yandan, 5393 sayılı Kanunun “*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*” başlık 75’inci maddesinde;

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

...

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

...”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükmüne göre, belediyelerin meclislerince alınacak karar üzerine görev ve sorumluluk alanına giren konularda; mahalli idareler ile merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla geçici olarak personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak, mahalle muhtarlıklarına personel desteği sağlanmasının, mahalle muhtarlıkları, Anayasa’da mahalli ve merkezi idare kapsamında ifade edilmediğinden ve kamu tüzel kişiliği bulunmadığından, bu madde kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Kadıköy Belediyesince yapılmakta olan bu uygulama yukarıda yer verilen mevzuat

hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9. maddesinin 3. fıkrasında;

“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” denmektedir.

Maddede geçen “destek” ibaresi kanun koyucu tarafından tanımlanmamıştır. İdaremiz tarafından yapılan yorumda kanun koyucunun mahalli idarelere muhtarlıklara yapılacak yardımlar konusunda hareket serbestisi sağlama amacıyla olduğu değerlendirilmiştir.

Yapılan yoruma dayanılarak Belediye Meclisi kararı ile muhtarlıklara yardımcı personel temini sağlanmıştır. İdaremizin bu yardımın yapılmasındaki amaç muhtarlıklar ile koordinasyonun artırılarak Belediye hizmetlerinin vatandaşa zamanında, etkin ve en doğru şekilde ulaştırılmasının sağlanmasıdır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 20/02/2015 tarih 13316537-349-4467 sayılı 2015/8 nolu genelgesinde; Muhtarların, vatandaşlarımızın kolay ve hızlı bir şekilde ulaşıp sorunlarını dile getirdiği en yakın yönetim kademesi olması itibariyle kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki rolünün büyük olduğunu, bu anlayışla kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve güvenli bir şekilde sunulması, sorunların en kısa sürede yetkili makamlara iletilmesi, muhtarların etkinlik ve işlevlerinin artırılarak taleplerinin sonuçlandırılması amacıyla İçişleri Bakanlığında, muhtar taleplerini takip etmek ve etkin bir şekilde sonuçlandırmak üzere yeni bir sistemin oluşturulduğu belirtilmektedir. Bu sistemin işletilmesi ile ilgili olarak genelgenin 6. Maddesinin (c) maddesinde” İl ve ilçe belediyelerinde ise, belediye meclisince norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak mevcut müdürlüklerden birinin bu genelgedeki iş ve işlemleri yürütmek üzere, “Muhtarlıklar Müdürlüğü” adıyla yeniden yapılandırılacak” denilmektedir.

Ayrıca; 02/04/2015 tarih ve 29314 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte değişiklik yapılmasına İlişkin Yönetmelikte (I) sayılı kütüğe Muhtarlık İşleri Müdürlüğü’nün 757 unvan kodu ile işlendiği görüldüğünden İnsan

Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü Belediyemizde de Muhtarlık İşleri Müdürlüğü kurulabilmesi hususunu Belediye Meclisimize sunmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9’uncu maddesinde geçen “destek” ibaresinin kanun koyucu tarafından tanımlanmadığını, idare tarafından yapılan yorumda kanun koyucunun mahalli idarelere muhtarlıklara yapılacak yardımlar konusunda hareket serbestisi sağlama amacında olduğunun düşünüldüğü, yapılan yoruma dayanılarak Belediye Meclisi kararı ile muhtarlıklara yardımcı personel temini sağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 2015/8 nolu genelgesine dayanılarak Muhtarlık İşleri Müdürlüğü’nün kurulması çalışmalarına başlandığı belirtilmektedir.

Öncelikle bulgu konusu yapılan husus muhtarlıklarda çalıştırılmak üzere hizmet alımı sureti ile yardımcı personel istihdam edilmesi olup bu hususun İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne yayımlanan genelge ile ilgisi bulunmamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; *“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”* hükmü yer almaktadır.

Buna göre, belediyeler bütçe imkanları ölçüsünde mahalle muhtarlıklarına aynı yardım ve destek sağlayabilirler. Kanun koyucunun kanun lafzında yer vermiş olduğu “destek” ifadesini tanımlamamış olması belediyelere muhtarlıklara yardım etme konusunda sınırsız bir görev yüklememiştir. Uygulamada birçok belediye muhtarlıklara yardım etmekte, muhtarlıklara çeşitli demirbaşlar sağlamakta, faturaların ödenmesi konusunda destek olmaktadır. Yapılan bu yardımların aynı yardım sağlama ve destek olma kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Ancak personel görevlendirilmesinin de “destek” kapsamında olduğunu ifade etmek doğru bir yaklaşım değildir. Zira, belediyelerin hangi hallerde ve hangi görevler için diğer kurum ve kuruluşlarda personel görevlendirebileceği 5393 sayılı Kanunun 75’inci maddesinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanunun *“Diğer kuruluşlarla ilişkiler”* başlık 75’inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev

ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

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

...”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükmüne göre, belediyelerin meclislerince alınacak karar üzerine görev ve sorumluluk alanına giren konularda; mahalli idareler ile merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla geçici olarak personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında ifade edilmediğinden ve kamu tüzel kişiliği bulunmadığından, mahalle muhtarlıklarına personel desteği sağlanmasının bu madde kapsamında değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Belediyece yapılan uygulamanın izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 14: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Kadıköy Belediyesi 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi sonucunda; bu hesaba kayıtlı bulunan 361.694,53 TL tutarındaki kesinleşmiş Sayıştay ilamının infaz edilmediği anlaşılmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesinde;

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

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

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

Anılan mevzuat hükümlerine göre, kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının infaz edilmesi gerekirken, kesinleşen ilamların tahsil edilmediği, tahsili için gereken işlemlerin yapılmadığı görülmektedir. Sayıştay ilamlarının zamanında tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye Başkanlığımız 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi sonucunda; bu hesaba kayıtlı bulunan 381.694,53.-TL tutarındaki kesinleşmiş Sayıştay ilamının infaz edilmediği bildirilmiştir.

2009 yılı Sayıştay Temyiz Kurulu İlamı ile “Hukuk İşleri Müdürlüğü Avukatlarına” 26.294,60.- TL.’lik kesinleşen bedel Sorumluları ... adına 01/10/2015 tarihinde kişi borcu hesabına alınmıştır. Alınan kişi borcu 02/10/2015 tarih ve 2304105 sayılı yazı ile sorumlusu ...’ya bildirilmiştir.

Ayrıca; kişi borcunun hukuksal işlemlerinin yapılabilmesi için 08/01/2016 tarih ve 2304105 sayılı Başkanlık Oluru alınmış Hukuk İşleri Müdürlüğüne gönderilmiştir. (Ek:1)

2003 Yılı Sayıştay Temyiz Kurulu İlamı ile “Kadıköy Belediyesi Hizmet Binalarının Bakım Onarım İnşaatı işi adı altında belediye bağlı 13 ayrı hizmet birimini kapsayacak şekilde, 11/08/2003 tarihinde ... firmasına 355.399,93.- TL.’lik yersiz ödeme yapıldığı kesinleşmiştir.

Kesinleşen Sayıştay İlamına istinaden sorumluları ... ve ... adına 25/08/2010 tarih ve 7188 yevmiye ile 355.399,99.-TL. kişi borcu hesabına alınmıştır.

Ayrıca; kişi borcunun hukuksal işlemlerinin yapılabilmesi için 08/01/2016 tarih ve 1442107 sayılı Başkanlık Oluru ile alınmış olup; Hukuk İşleri Müdürlüğüne gönderilmiştir. (Ek:1-1)” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, kesinleşmiş Sayıştay ilamlarına istinaden 381.694,53 TL’nin sorumluları adına kişi borcu hesabına alındığı, hukuksal işlemlerin yapılabilmesi için 08.01.2016 tarihinde Başkanlık oluru alınarak Hukuk İşleri Müdürlüğüne sevk edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguya verilen cevap ve gönderilen eki belgelerden Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından ilamlarının takibinin yapıp yapılmadığına dair bir bilgi edinilmemiştir.

Söz konusu ilamların icrası için gerekli adımların bir an evvel atılması gerekmektedir. Konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 15: Kuruma Ait Bir Kısım İşletme Haklarının ve Taşınmazların İhale Yapılmadan Sermayesinin Büyük Bir Kısmı Kadıköy Belediyesine Ait Olan Şirkete Kiralanması

Kurum tarafından bir kısım mülk ve işletmelerin herhangi bir ihale yapılmadan sermayesinin büyük bir kısmı Kadıköy Belediyesi'ne ait olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş. (KASDAŞ)'ne kiraya verildiği tespit edilmiştir. Söz konusu husus, 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kısmında da yer aldığı halde gereğinin yerine getirilmediği, ayrıca 2886 sayılı Kanunun 71'inci maddesine dayanarak 5 adet gayrimenkulun daha KASDAŞ'a usulsüz olarak kiralandığı anlaşılmıştır.

2886 sayılı Kanun'un '*Kapsam*' başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş, '*İhale Usullerinin Neler Olduğu*' başlıklı 35'inci maddesinde ise ihalelerde uygulanacak usuller sayılmıştır.

'*İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Esas olduğu*' başlıklı 36'ncı maddesinde Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olacağı belirtilmiş, '*Açık teklif usulü ile yapılabilecek ihaleler*' başlıklı 45'inci maddesinde ise tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihalelerin açık teklif usulüyle yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun 43 ve 49'uncu maddelerinde Kapalı ve Açık teklif usulü ile ihalenin yapılamaması durumunda pazarlık usulü ile işin yaptırılacağı hüküm altına alınarak, '*Pazarlık usulünde ihale*' başlıklı 50'nci maddesinde pazarlık usulünün nasıl yapılacağı ifade edilmiştir.

22.01.2002 tarihinde yayımlanarak 1.1.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun '*Kapsam*' başlıklı 2'nci maddesinde idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu

kanuna göre yürütüleceği belirtilmiş, aynı maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belediyelerin de bu Kanun'a tabi olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un '*Uygulanmayacak hükümler*' başlıklı 68'inci maddesinde bu Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat birlikte değerlendirildiğinde bir kamu kurumu olan ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun şümulüne giren belediyelerin gelir getirici nitelikteki faaliyetlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olduğu görülmektedir. Bu Kanun uyarınca kapalı teklif usulü ile ihale, temel ihale usulü olmakla birlikte her yıl Genel Bütçe Kanununda belirtilen tutara kadar olan ihalelerin açık teklif usulü ile yapılması da mümkündür. İhale usullerine tabi olmayan işler yine ancak Kanun'da belirtilen istisnai durumlarda geçerlidir ki bu istisnalar 2886 sayılı Kanunun 71'inci maddesi ile başlayan Üçüncü Kısmında sayılmıştır. '*İhtiyaçların Kamu Kuruluşlarından Karşılanması*' başlıklı 71'inci maddesinde bu maddede sayılan durumlarda ihale işlerinin Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü alınarak kıymet takdiri suretiyle yapılabileceği belirtilerek, aynı maddenin 2 (1) (b) bendinde idarelerin her türlü ihtiyaçlarının Kamu iktisadi teşebbüsleri ile sermayesinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete, kamu iktisadi teşebbüslerine veya mahalli idarelere ait kuruluşlardan temini ile ilgili ihale işlerinin bu kapsamda değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Maddede de belirtildiği üzere istisna hükmü idarenin ihtiyaçlarını temin amacıyla yapılan bir düzenlemedir. Yani mal, hizmet ve yapım işi gibi idarenin ihtiyaç duyduğu işler ihale yapılmaksızın bu madde hükmüne göre temin edilebilmekteydi. Ne var ki 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile mal, hizmet ve yapım işleri hususunda 2886 sayılı Kanun'un hükümleri uygulanamaz olmuş, bir diğer deyişle söz konusu madde boşa kalmıştır. Mezkûr maddenin kamu taşınmazını veya işletmesini kiraya verme hususlarını da kapsadığını düşünmek çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira maddede açıkça idarenin ihtiyaçlarını teminden bahsetmekte, gelir getirici hususlara değinilmemektedir.

Bununla birlikte 29.03.2011 tarihinde 6215 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde değişikliğe gidilmiş ve büyükşehir belediyelerinin mülkiyeti veya tasarrufundaki sosyal tesisleri, büfeleri, otoparkları ve çay bahçelerini belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin

%50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceğini hüküm altına almıştır. Söz konusu maddeden de anlaşılacağı üzere sosyal tesis, büfe, otopark ve çay bahçeleri gibi işletmelerin 2886 sayılı Kanun'la ihalesiz bir şekilde Kamu kurumlarının hissedar oldukları şirketlere verilmesi mümkün olmadığından kanun koyucu özel bir düzenlemeye gitmeye ihtiyaç duymuş ve bunların belli şartlarda 2886 sayılı Kanun'a tabi olmadan belediyelerin ortak olduğu şirketlere verilebileceğini hüküm altına almıştır. Ne var ki bu düzenleme sadece büyükşehir belediyeleri için yapılmış, diğer belediyelerin de benzer bir uygulama yapabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere bir kamu idaresi olan ve hem 2886 hem de 4734 sayılı ihale kanunlarına tabi tutulan Kadıköy Belediyesi'nin ihale yapmadan kendi mülklerini ve işletmelerini sermayesinin çoğu kendisine ait olan bir şirkete kiralaması mümkün değildir. Bu şekilde mülklerin ve işletmelerin ihale yapılmadan, rekabet ortamı oluşmadan ve eşit muamele sağlanmadan kiraya verilmesi 2886 sayılı Kanun'un 'İlkeler' başlıklı 2'nci maddesine aykırı olacağı gibi, tam rekabet sağlanamadığı için de belediye gelirlerinin azalmasına sebebiyet verecektir.

Ayrıca 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bu hususla ilgili olarak ihale yapılmaksızın yapılan kiralamaların Kanunlara uygun hale getirilmesine ilişkin idare tarafından atılmış bir adım görülmemiştir. Önceki denetim raporundan günümüze 2886 sayılı Kanunun 71'inci maddesine dayanarak 5 adet gayrimenkul daha KASDAŞ'a usulsüz olarak kiralanmıştır.

Herhangi bir ihale yapılmadan KASDAŞ' a kiraya verilen yerlerin listesine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 4: KASDAŞ A.Ş'ye Kiraya Verilen Yerler Listesi

KASDAŞ AŞ'YE KİRAYA VERİLEN YERLER						
NO	KİRACI	İŞ KOLU	SÖZLEŞME TARİHİ	2014 YILI KİRA BEDELİ	2015 YILI KİRA BEDELİ	SÖZLEŞME SÜRESİ
1	KASDAŞ	KIZ ÖĞRENCİ YURDU	21.10.2014	14.000,00.TL+ KDV	14.782,00.TL+ KDV	3 YIL

2	KASDAŞ	MİLLİ HKİMİYET PARK İÇİ SERVİSLİ BÜFE	21.06.2013	4.910,00.TL	5.241,00.TL	3 YIL
3	KASDAŞ	MODA SOSYAL TESİSİ	05.08.2014	25.000,00.TL+ KDV	26.535,00.TL+ KDV	3 YIL
4	KASDAŞ	KRİTON CURI PARKI SERVİSLİ BÜFE	22.05.2012	7.065,00.TL	7.560,00.TL	3 YIL
5	KASDAŞ	SAHRAYICEDİT 23.NİSAN PARK İÇİ SERVİSLİ BÜFE	08.05.2013	1.305,00.TL	1.397,00.TL	3 YIL
6	KASDAŞ	3.AD.BÜFE,2AD. ÇAY BAH.	21.03.2013	6.955,00.TL	7.515,00.TL	3 YIL
7	KASDAŞ	CKM KAPALI OTOPARK	08.07.2014	4.000,00.TL+ KDV	4.325,00.TL+ KDV	3 YIL
8	KASDAŞ	Beld.Bin. -Meclis Bin.-Sürreyya oper.-Diş polik.ve kayışdağı bir.Çay Ocakları	08.07.2014	2.600,00.TL+ KDV	2.830,00.TL+ KDV	3 YIL
9	KASDAŞ	ÖZGÜRLÜK PARKI İÇİ HALI SAHA	21.10.2014	3.000,00.TL+ KDV	3.000,00.TL +KDV	3 YIL
10	KASDAŞ	Koşuyolu Parkı İçi KAFETERYA	08.07.2014	3.750,00.TL+ KDV	4.055,00.TL+ KDV	3 YIL
11	KASDAŞ	Halis Kurtça-19 Mayıs Kültür Mer.çay Ocakları ve Barış Manço Müze cafe	08.07.2014	1.600,00.TL+ KDV	1.730,00.TL+ KDV	3 YIL
12	KASDAŞ	TURU BULU	21.10.2014	15.000,00.TL +KDV	15.837,00.TL +KDV	3 YIL
13	KASDAŞ	KALAMIŞ GENÇLİK MERKEZİ	21.10.2014	16.500,00.TL+ KDV	17.425,00.TL +KDV	3 YIL

14	KASDAŞ	ŞEHREMANETİ BİN.VE NOTRE DAME KİLİSE İÇİNDEKİ ÇAY OCAKLARI	11.03.2014	250,00.TL	250,00.TL	3 YIL
15	KASDAŞ	DEMOKRASİ PARKI KAFETERYA	08.07.2014	1.200,00.TL+ KDV	1.300,00.TL+ KDV	3 YIL
16	KASDAŞ	SAHRA YICEDİT SAVCILAR LOKALİ	02.04.2015	560,00.TL	600,00.TL+ KDV	3 YIL
17	KASDAŞ	CKM İÇİ BÜFE	02.04.2015	1.115,00.TL	1.175,00.TL + KDV	3 YIL
18	KASDAŞ	AKADEMİ KADIKÖY(ESKİ BAŞKANLIK KONUTU	09.04.2015		650,00.TL+ KDV	3 YIL
19	KASDAŞ	SAHRA YICEDİT DEFNE PARKI KAFETERYA	14.04.2015	1.665,00.TL	1.850,00.TL+ KDV	3 YIL
20	KASDAŞ	YOĞURTÇU PARKI İÇİ SERVİSLİ BÜFE	18.08.2015		4.400,00.TL+ KDV	3 YIL

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz Sosyal Tesisleri olan Kalamış Khalkedon ve Fenerbahçe Khalkedon tesislerinin bulunduğu alanlar Belediyemizin mülkiyetinde olmayan alanlar olup, bu iki tesisin ihale yoluyla kiraya verilmesi mümkün değildir. Söz konusu tesislerin sosyal tesis olması ve tesislerin belediye personeli tarafından işletilmesi mümkün olmadığından hizmetin devamlılığından dolayı sermayesinin büyük kısmı Kadıköy Belediyesine ait olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş. (KASDAŞ) tarafından işletilmektedir.

Mülkiyeti Belediyemize ait olan Moda Khalkedon Tesisi ve KASDAŞ tarafından işletilen diğer yerlerin yönetimi ve işletilmesi için farklı modeller üzerinde çalışmalar başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Kalamış Khalkedon ile Fenerbahçe Khalkedon

tesislerinin bulunduğu alanın belediyenin mülkiyetinde olmadığından bu yerlerin ihale yolu ile kiraya verilmesinin mümkün olmadığını ve söz konusu tesislerin sosyal tesis özelliği taşımasından dolayı işletmesinin KASDAŞ'a verildiğini ifade etmiştir. Mülkiyeti belediyeye ait olan Moda Khalkedon tesisi ile KASDAŞ tarafından işletilen diğer yerlerin yönetimi ve işletilmesi için farklı modeller üzerinde çalışmalar başlatıldığı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin taşınmazların ve işletme hakkının devri niteliğindeki hakların kiralanmasında uygulanması mümkün değildir. Zira maddede belirtilen istisna hükmü "idarenin ihtiyaçlarını temin" amacıyla yapılan bir düzenleme olup nelerin madde kapsamında gerçekleştirileceği de maddede sayılmıştır. 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce, maddede belirtilen Mal, hizmet ve yapım işi gibi idarenin ihtiyaç duyduğu işler ihale yapılmaksızın bu madde hükmüne göre temin edilebilmekteydi. Ancak bulguda da belirtildiği üzere 4734 sayılı Kanun sonrası bu hükmün ihtiyaç temini için de kullanılmasının imkânı kalmamıştır. Kurumun kendisine ait bir taşınmazı kiralaması ise ihtiyaç temini değil, gelir getirici gayrimenkulün kiralanması faaliyetidir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar KASDAŞ tarafından işletilen yerlerin yönetimi ve işletilmesi için farklı modeller üzerinde çalışmalar başlatıldığını belirtmişse de 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan aynı bulguya rağmen 2015 yılı içerisinde de mezkûr şirkete aynı yolla ihale yapılmaksızın 5 adet taşınmaz kiralamıştır. İdarece benzer gerekçelerle uygulamanın devam ettirilmesi makul ve Kanunla belirlenen Sayıştay denetimlerinin amaçlarına uygun görülmemektedir.

Kuruma ait sosyal tesis, çay ocağı ve buna benzer yerlerin sermayesinin çoğunluğu kendisine ait olsa bile bir şirkete ihale yapılmaksızın kiralanması mümkün değildir. Söz konusu uygulamadan vazgeçilerek mezkûr yerlerin rekabet ve eşit muameleyi sağlayacak ihale usulleri ile kiralanması gerekmektedir.

BULGU 16: Meclis Üyeleri Arasından Başkan Yardımcısı Olarak Görevlendirilenlerin Sayısının Belediye Kanununca Belirlenen Azami Sayıdan Fazla Olması

Kadıköy Belediye Başkanlığınca meclis üyeleri arasından yapılan başkan yardımcısı görevlendirmelerinin incelenmesi sonucunda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nca belirlenen azami sayının üzerinde başkan yardımcısı görevlendirmesi yapıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Norm kadro ve personel istihdamı*" başlıklı 49'uncu maddesinin yedinci fıkrasında "*Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.*" denilmektedir.

Mezkûr Kanununun 12'nci maddesinde ise "*Bu Kanunda öngörülen nüfus büyüklüğü için Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca bildirilen nüfus esas alınır.*" denilmektedir.

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu çerçevesinde hazırlanan Resmi İstatistik Programı kapsamında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne göre temel nüfus istatistikleri izleyen yılın ilk ayı içerisinde Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanmaktadır.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 28.01.2015 tarihinde resmi bülten ile açıklanan 2014 yılı nüfus verilerine göre İstanbul İli Kadıköy İlçesi'nin nüfusu 482.571 olarak ilan edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 5393 sayılı Kanununun 49'uncu maddesine göre, Kadıköy Belediye Başkanınca meclis üyeleri arasından görevlendirilebilecek azami başkan yardımcısı sayısı 3 iken 2015 yılı içerisinde 4 görevlendirme yapılarak mevzuata aykırı işlem tesis edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kadıköy Belediye Başkanlığında Meclis üyeleri arasında yapılan Başkan Yardımcısı görevlendirilmelerinde;

Türkiye İstatistik Kurumu adrese dayalı nüfus istatistiklerini izleyen yılın ilk ayı içerisinde yayınlamakta olup, Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri seçimi hakkındaki 2972 Sayılı Kanununun 5.maddesinin (b) bendinde ilçelerde nüfus sayısına göre çıkaracaklar Meclis Üyesi sayısı belirtilmektedir. Nüfus 500.001 ila 1.000.000 kadar olan ilçeler için 45 Meclis üye çıkarılır hükmü yer almaktadır.

30.03.2014 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Seçiminde Kadıköy ilçesinin nüfus sayısı dikkate alınarak 45 meclis üyesi çıkarılmıştır.

Bu doğrultuda Kadıköy Belediye Başkanlığınca Meclis Üyeleri arasında 4 Başkan Yardımcısı görevlendirilmesi 09.04.2014 tarihinde yapılmıştır.

2015 yılı içerisinde Meclis Üyeleri arasında Başkan Yardımcısı görevlendirilmesi yapılmamıştır.

Kamu hizmetinin ve kamu yararının gerektirmesi, ilçe halkının seçimlerle oluşan iradesini gözetmek daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla 2014 yılında 4. Başkan Yardımcısı görevlendirilmesi 5393 sayılı Belediye Kanununun 49.maddesinde belirtilen hükümler ve Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri norm kadro ilke standartlarına dair yönetmelikte Kadıköy Belediyesinin yer aldığı grupta belirtilen sayı da dikkate alınarak yapılmıştır.

Mahalli İdareler seçimleriyle oluşan ilçe halkının beş yılla sınırlı bir iradesi de bulunmakta olduğundan nüfus azalması veya artması mevcut Belediye Meclis Üyesi sayısında değişikliğe neden olmadığı açıktır. Aynı zamanda ilçenin nüfusu kentsel yenileme ve dönüşüm nedeniyle geçici olarak azalma göstermiştir.

Bu nedenle yasal oranla bağlantılı olarak yapılan Başkan Yardımcısı görevlendirilmesi yasaldır. (Ek: 13-1-2-3)" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2972 sayılı Kanununun 5'inci maddesinin (b) bendi uyarınca nüfusu 500.001 ile 1.000.000 olan belediyelerde 45 meclis üyesi çıkarılacağını, 30.03.2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimlerinde de Kadıköy Belediyesi Meclisine nüfusuna orantılı olarak 45 meclis üyesi seçildiği, ilçe halkının iradesi ile seçilmiş bulunan meclis üyeleri arasından 4 adet başkan yardımcısı görevlendirmesinin 09.04.2014 tarihinde yapıldığı, 2015 yılı içerisinde meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı görevlendirmesi yapılmadığı ve nüfus azalması veya artması mevcut Belediye Meclis Üyesi sayısında değişikliğe neden olmayacağından yapılan başkan yardımcısı görevlendirmelerinin de yasal olduğu belirtilmektedir.

Mahalli idareler genel seçimleri sonucunda oluşan belediye meclisinin ilçe halkının iradesi sonucunda oluştuğu konusunda hiçbir kuşku yoktur. Kaldı ki bulgu konusu yapılan husus meclis üye sayısı değil, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı sayısıdır. Bu şekilde yapılan görevlendirme ise seçim sonuçlarının tecellisinden ziyade belediye başkanının takdiri ile yapılan bir görevlendirmedir. Kanununun 49. maddesinde, "*belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında*

olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir." denilerek başkan yardımcısı görevlendirmesi meclis üye sayısına değil belediye nüfusuna bağlanmıştır.

2972 sayılı Kanuna göre seçilecek belediye meclis üyeleri sayısı belirlenirken de nüfusa göre bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre 30.03.2014 tarihli mahalli idareler genel seçimlerinde belediye meclis üye sayısı belirlenirken 29.01.2014 tarihinde TÜİK tarafından resmi bülten ile ilan edilen 2013 yılı nüfus verileri esas alınmıştır ve bu verilere göre Kadıköy ilçesinin nüfusu da 506.293 olarak açıklanmıştır. Buradan hareketle de belediye meclis üyesi sayısı 45 olarak tespit edilmiştir. 2972 sayılı Kanun uyarınca mahalli idareler genel seçimleri öncesinde nüfusa göre belirlenen meclis üyesi sayısının bir sonraki seçimlere kadar değişmeyeceği, sonraki seçimlerde de yine nüfus verilerine göre belirleneceği açıktır. Ancak meclis üyeleri arasından yapılabilen başkan yardımcılığı görevlendirmeleri seçim dönemlerinden bağımsız olarak, 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin yedinci fıkrasının çizmiş olduğu sınırlar içinde belediye başkanının takdirine göre yapılmaktadır.

Bulgumuzda da belirtildiği üzere 5393 sayılı Kanun uyarınca meclis üyeleri arasından görevlendirilecek başkan yardımcısı sayısı belirlenirken nüfusun esas alınacağı, nüfus büyüklüğü için de TÜİK tarafından ilan edilen verilerin esas alınacağı açıktır.

TÜİK tarafından 28.01.2015 ve 28.01.2016 tarihlerinde resmi bülten ile ilan edilen nüfus verilerine göre Kadıköy ilçesinin nüfusu 2014 yılında 482.571, 2015 yılında ise 465.954 olarak açıklanmıştır. Bu veriler ışığında, 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin yedinci fıkrası uyarınca belediye başkanınca meclis üyeleri arasından görevlendirilebilecek belediye başkan yardımcısı sayısı azami 3'tür.

Kamu idaresi bulguya vermiş olduğu cevabında 2015 yılı içerisinde bu şekilde bir görevlendirme yapılmadığını belirtse de, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarında biri 30.11.2015 tarihinde, bir diğeri ise 18.01.2016 tarihinde görevlerinden alınmış ve yerlerine aynı şekilde görevlendirmeler yapılmıştır.

Meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı olarak görevlendirilenlerin sayısının 5393 sayılı Belediye Kanununca belirlenen azami sayıdan fazla olması mezkûr Kanun hükmüne uygun bulunmamıştır.

BULGU 17: Kalkınma Ajansı Payının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi

Kadıköy Belediyesi hesap ve işlemlerinin incelenmesinde, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi gereği, ilgili ajanslara ödenmesi gereken katılım payının, 363- Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine 320- Bütçe Emanetleri Hesabı'nda izlediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 243'üncü maddesinde; *"Bu hesap, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir.

Yapılan incelemede Kadıköy Belediyesince İstanbul Kalkınma Ajansı'na ödenen payın 363- Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine doğrudan 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedildiği görülmüş olup, 1.250.780,72 TL hataya sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "04/05/2016 tarih ve 4899 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi ile 2011-2012-2013-2014 ve 2015 yılı İstanbul Kalkınma Ajansı payı 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına aktarılmıştır. (Ek:18-1)

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Uygulama Yönetmeliğinin 245.maddesi gereği "kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülükler 368 hesapta izlenmesi için kullanılır" denildiğinden 5199 yevmiye kaydı ile 368 hesaba aktarılmıştır.(Ek:18-2)" denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, gerekli düzeltmelerin 4899 ve 5199 numaralı muhasebe işlem fişleri ile yapılmış olduğu belirtilmektedir.

Konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 18: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanuna Göre Yapılan İhale Sonucu Sözleşme İmzalamaktan Kaçınarak Hakkında Yasaklılık Kararı Verilen Bir Sermaye Şirketinin Sermayesinin Yarıdan Fazlasına Sahip Olan Ortağının Bir Diğer Şirketi İle Yapılan İkinci İhaleye Girerek Yüklenici Olması

Kadıköy Belediyesi'nin gelir getirici ihalelerinin incelenmesi neticesinde aşağıda belirtilen husus tespit edilmiştir;

Belediyenin sınırları içinde çeşitli yerlere konulacak 250 adet billboard türü reklam ünitesinin 2 yıllığına kiraya verilmesi işi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'inci maddesi uyarınca açık artırma usulü ile aylık 80.000 TL + KDV muhammen bedelle 19.06.2014 tarih ve 44/1 sayılı Encümen kararıyla ihale edilmiştir. Açık artırma usulü ile yapılan ihale sonucunda ... Ticaret Limited Şirketi 145.000 TL + KDV kira bedel teklifi ile en yüksek teklif sahibi olmuş ve ihaleyi kazanmıştır. Ancak istekli yasal süresi içinde sözleşme imzalamaktan kaçınmış, yatırmış olduğu 57.600,00 TL geçici teminat bedeli de belediye tarafından gelir kaydedilmiştir. Ayrıca Kadıköy Belediyesi'nin 6.8.2014 tarih ve 33113079.756.02-2128891-1383 sayılı yazısı ile adı geçen şirket hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 83 ve 84'üncü maddeleri gereği işlem yapılması hususu İçişleri Bakanlığı'na bildirilmiştir. 31.08.2014 tarih ve 29105 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan karar ile şirket hakkında 6 ay süre ile ihalelere katılmaktan yasaklama kararı alınmıştır.

İhaleyi kazanan şirketin sözleşme imzalmaması üzerine, 2 yıllık ilk ihaledeki süre 5 yıllığına çıkarılarak, Belediye Encümeninin 31.07.2014 tarih ve 55/3 sayılı Kararı ile Kadıköy Belediyesi Meclisi'nin 10.08.2012 tarih ve 2012/118 sayılı kararına istinaden 250 adet billboard türü reklam ünitesinin 2886 sayılı Kanununun 45'inci maddesi uyarınca aylık 100.000 TL+KDV muhammen bedel üzerinden kiralanması için yeniden ihale edilmesine karar verilmiştir.

Encümenin 31.07.2014 tarih, 55/3 sayılı kararı ile Kadıköy sınırları içerisinde çeşitli yerlere konulacak 250 adet billboard türü reklam ünitelerinin kiralanması işinin açık artırma usulü ile 28.08.2014 tarihinde yapılan ihalesinde; ... Limited Şirketi'nin teklif ettiği 107.000 TL + KDV bedel, en yüksek teklif olduğu için ihale bu isteklinin üzerine bırakılmıştır. Adı geçen şirket yasal süresi içinde sözleşme imzalamış ve işe başlanılmıştır. Sözleşme hükümlerine göre taahhüt yerine getirilmeye devam etmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda billboardların kiralanması işinin 19.06.2014 tarihinde yapılan ilk ihalesini kazanan ancak sözleşme imzalamaktan kaçınarak ihalelere katılmaktan 6 ay süre ile yasaklanan ... Tic. Ltd. Şti.'nin sermayesinin %75'inin ...'e ait olduğu, 28.08.2014 tarihinde yapılan ikinci ihaleyi kazanarak taahhüt konusu işi yerine getirmekte olan ... Ltd. Şti.'nin sermayesinin %70'inin de ...'e ait olduğu tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama*" başlıklı 84'üncü maddesinde aynen;

“ ...

Haklarında bu yolda işlem yapılanların sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu tespit edilen tüzel kişilere de aynı müeyyide uygulanır.

Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir”

denilmektedir.

Kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak usul ve esasları düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İhalelere katılmaktan yasaklama*" başlıklı 58'inci maddesinde ise aynen;

“... üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar, 2'nci ve 3'üncü maddeler ile istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir. Katılma yasakları, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verilir.

Haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından

fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında birinci fıkra hükmüne göre yasaklama kararı verilir. Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir.” denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yasaklılık hususunda 4737 sayılı Kanun'daki kadar ayrıntılı bir düzenlemeye gitmemiş, yasaklama kararının istekli, müteahhit ve müşteriler hakkında verileceği belirtilmiş, sözleşme yapmayanlar ve taahhüdünü yerine getirmeyen gerçek ve tüzel kişiler ile tüzel kişiliğin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olanların, sermayesinin yarıdan fazlasına sahip oldukları diğer tüzel kişiler hakkında nasıl bir işlem yapılacağı açık ve net bir şekilde düzenlenmemiştir.

Bu durumun, 2886 sayılı Kanun gereğince yapılan ihaleleri suistimale açık hale getirmekte, yüklenicilerin yasaklanan şirketleri yerine başka şirketleriyle ihaleye girmelerine zemin hazırlamakta ve kanunların amaçladığı adalet, şeffaflık ve rekabet ilkelerini ortadan kaldırdığı düşünülmektedir.

2886 sayılı Kanun' un 84'üncü maddesinde, sözleşme yapmaktan kaçınan isteklileri belirli sürelerle ihalelere katılmaktan yasaklayarak bu davranışın cezalandırılması amaçlanmaktadır. Yukarıdaki anlatılan ihale sürecinde de tüzel kişi konumundaki istekli (ilk ihale sonucu oluşan 145.000 TL+ KDV bedeli sonradan ilk ihaledeki diğer tekliflere göre ya da başka sebeplerle yüksek bulmuş olabileceğinden) sözleşme yapmaktan kaçınmış ve bu eylemi sonucunda da ihalelere katılmaktan yasaklanmıştır. Kanun'un emredici hükmünün amacı, Kanunda öngörülen hususları yerine getirmeyen istekliyi yasaklılık süresi boyunca ihalelere katılmaktan men etmektir. Ancak, sözleşme imzalamaktan imtina eden şirketin sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortağının, ayrıca başka bir sermaye şirketinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu ve bu şirketle ikinci ihaleye girerek ilk ihalede oluşan bedelden çok daha düşük bir bedelle ihaleyi kazandığı görülmektedir.

2886 sayılı Kanun'da ihaleden sonraki sözleşme imzalamama veya taahhüdünü yerine getirmeme hallerinde, yasaklanan sermaye şirketinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişilerin başka bir sermaye şirketinin de sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları durumunda bu sermaye şirketi hakkında da yasaklama kararı

alınacağına dair açık bir hüküm bulunmadığından, Kanun'un yasaklılığa ilişkin emredici hükmünün bertaraf edilmesi amacıyla, Kanun'da bulunan boşluktan yararlanıldığı ve ... Limited Şirketi'nin ikinci ihaleye katılmasına idarece itiraz edilmediği görülmektedir. İlgili kişi sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bir diğer sermaye şirketi ile ihaleye girmiş ve bu yola başvurarak yasaklılık hükmünden kurtulmuş, ilk ihalede oluşan bedelden daha düşük bir bedelle de ihaleyi kazanarak kendi lehine fazladan bir maddi menfaat elde etmiştir. 2886 sayılı Kanun'un 83. maddesinde, "*İhale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması sırasında*" yasak fiil ve davranışlar düzenlenmiştir. İlgili firmanın ilk ihaledeki sözleşme imzalamaktan kaçınma eyleminin ihale işlemlerinin sonuçlandırılması kapsamında olduğu, "*Haklarında bu yolda işlem yapılanların sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu tespit edilen tüzel kişilere de aynı müeyyide uygulanır.*" hükmüne göre işlem yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Bu nedenlerle, yapılan ikinci ihalenin Kanun'un temel amaç ve ilkelerine, getirilen yasaklayıcı düzenlemelere uygun olmadığı görüldüğünden, Kanun'da açık bir yasaklama hükmü bulunmamasından yararlanılarak ikinci ihaleye katılan isteklinin ihaleye katılmasına itiraz edilmemesinin ve sunduğu teklifinin uygun bedel olarak kabul edilmesinin mevzuata uygun olmadığı, ihalelerin usulüne uygun olarak ve ihtiyaçların en uygun bedelle karşılanması ilkesine uygun bir şekilde sonuçlandırılmadığı değerlendirilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden hareketle, yasaklama işlemi yapılan ... şirketinin yarıdan fazla hissedarı olan ...'in aynı zamanda ... şirketinin de yarıdan fazla hissedarı olduğu dikkate alınarak, ...'in her iki şirkette de hakim ortak olduğu gerekçesiyle; ... şirketi yasaklıyken, ... Ticaret Limited Şirketi'nin hakim hissedarı olan kişinin ... Limited Şirketi'nin de hakim hissedarı olduğu dikkate alınarak, ihale yasaklısı olmak açısından bu iki tüzel kişiliğin de aynı kişi olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kadıköy İlçe sınırları içinde çeşitli yerlere konulacak olan 250 adet billboard türü reklam ünitesinin 2 yıllığına kiraya verilmesi işi 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45. maddesi uyarınca açık artırma usulü ile aylık 80.000,00 TL + KDV muhammen bedel üzerinden ihale edilmiş ihaleyi 145.000,00 TL + KDV teklif ile ... Ticaret Limited Şirketi kazanmıştır. Fakat istekli yasal süresi içinde sözleşme imzalamaktan kaçındığından yatırmış olduğu 57.600,00 TL geçici teminat irad kaydedilmiştir. Ayrıca söz

konusu şirket 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 83 ve 84. maddeleri gereğince ihale yasaklısı yapılması için İçişleri Bakanlığına bildirilmiş ve 31.08.2014 tarih ve 29105 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan karar ile şirket hakkında 6 ay süre ile ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmiştir.

Daha sonra ilk ihaledeki 2 yıllık süre 10.08.2012 tarih ve 2012/18 sayılı Kadıköy Belediye Meclisi kararına istinaden 5 yıla çıkarılarak Kadıköy İlçe sınırları içinde çeşitli yerlere konulacak olan 250 adet billboard türü reklam ünitesinin kiraya verilmesi işi 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45. maddesi uyarınca açık artırma usulü ile aylık 100.000,00 TL + KDV muhammen bedel üzerinden ihale edilerek 107.000,00 TL + KDV bedel üzerinden teklif veren ve ihale yasaklısı olmayan ... Limited Şirketi en yüksek teklifi verdiği için dolayı ihale bu istekli üzerinde bırakılmıştır. Şirket yasal süresi içinde sözleşme imzalamış ve ihale kesinleşmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ihale yasaklısı yapma yetkisi İçişleri Bakanlığı'nda olup 31.08.2014 Tarihli Resmi Gazetede yayımlanan kararla ... Ticaret Limited Şirketi yasaklı yapılmış olup, şirket ortakları ve/veya ortak oldukları diğer şirketler hakkında bir kısıtlama yapılmamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda yer alan hususları genel olarak özetlenmiş, ihalelere katılmaktan yasaklama kararının İçişleri Bakanlığınca alındığı belirtilerek yasaklanan şirketin ortakları ve/veya ortak oldukları diğer şirketler hakkında bir yasaklılık kararı alınmadığı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanunun “*İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama*” başlıklı 84’üncü maddesinde “*...Haklarında bu yolda işlem yapılanların sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu tespit edilen tüzel kişilere de aynı müeyyide uygulanır. ...*” hükmü yer almaktadır. Buna göre hakkında yasaklılık kararı alınan bir gerçek veya tüzel kişinin sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu diğer şirketleri hakkında da yasaklılık müeyyidesinin uygulanacağı açıktır. Ancak yasaklanan bir tüzel kişi sermaye şirketinin sermayesinin yarıdan fazlasına sahip hakim ortağının yine sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu diğer bir şirketi hakkında yasaklılık hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı açık değildir.

Bulguda da belirtildiği üzere bu durum 2886 sayılı Kanun gereğince yapılan ihaleleri

suistimale açık hale getirmekte, yüklenicilerin yasaklanan şirketleri yerine başka şirketleriyle ihaleye girmelerine zemin hazırlamakta ve kanunların amaçladığı ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla karşılanması adalet, şeffaflık ve rekabet ilkelerini ortadan kaldırmaktadır.

Kanaatimizce hakkında yasaklılık kararı alınan ... şirketinin yarıdan fazla hissedarı olan ...'in aynı zamanda ... şirketinin de yarıdan fazla hissedarı olduğu dikkate alınarak, ...'in her iki şirkette de hakim ortak olduğu gerekçesiyle; ... şirketi yasaklıyken, ... şirketinin hakim hissedarı olan kişinin ... şirketinin de hakim hissedarı olduğu dikkate alınarak, ihale yasaklısı olmak açısından bu iki tüzel kişiliğin de aynı kişi olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu nedenle, idarenin ihale işleminin kanunda yazılı temel amaç ve ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmediği düşünüldüğünden yapılan uygulamalar izleyen dönemlerde de takip edilecektir.

BULGU 19: Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Bir Kısım Kişi, Kurum, Kuruluş ve Dernek Faaliyetlerinde Kullanılması

Kadıköy Belediyesi araçları ile bu araçlara ilişkin görevlendirmelerin incelenmesi sonucunda; çeşitli dernek (köy dernekleri, okul dernekleri vs.), sivil toplum kuruluşu ve kişiler için kuruma ait otobüs ve minibüs gibi araçların görevlendirildiği, bunun için de mezkûr kişi ve kurumlardan herhangi bir ücret alınmadığı, 2014 yılı Denetim raporunda uygulamanın mevzuata uygun olmadığı belirtilmesine rağmen uygulamanın düzeltilmediği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde yukarıda yazılı kişi ve kurumlar tarafından düzenlenen piknik, gezi, yaz kampı, yaz okulu, cenaze (yolcu nakli) ve düğün için Kadıköy Belediyesine ait araçların görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilere veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçelerden yardım yapılması*" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında aynen:

“Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla; kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir. Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere; dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyelerden tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir. Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılması 5018 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

Yapılan görevlendirmelerin yardım değil, bir hizmet olduğu kabul edilse dahi uygulamanın doğru olduğunu kabul etmek mümkün görülmemektedir. Zira, 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Kadıköy Belediyesi tarafından 2015 Yılında yapılan araç tahsislerinden bazıları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 5: 2015 Yılı İçinde Yapılan Bazı Araç Tahsisleri

SIRA	TARİH	TALEP EDEN	GİDECEĞİ YER	GÖREV	ARAÇ
1	14.02.2015	... SENDİKASI	KOCAELİ	MİTİNG	34 ZB 1197
2	20.02.2015	... KOLEKTİFLERİ	ANKARA	GENEL KURUL	34 ZB 1294

3	09.03.2015	... MÜHENDİSLERİ İSTANBUL ŞUBESİ	BURSA/NİLÜFER	TEKNİK GEZİ	34 ZB 2157
4	20.03.2015	... LİMAN İŞL. MÜD.	ÇANAKKALE	GEZİ	34 ZB 2157
5	05.04.2015	... FİLM	ANKARA	RÖPORTAJ ÇEKİMİ	34 DB 2198
6	10.04.2015	...-SEN	İZMİR	SENDİKA SEMİNERİ	34 ZB 1294
7	24.04.2015	... ODALARI BİRLİĞİ	SINOP	NÜKLEER KARŞITI MİTİNG	34 ZB 2231
8	17.03.2015	... DERNEĞİ	GELİBOLU	PANEL	34 ZB 1294
9	18.04.2015	... MEZUNLARI DERNEĞİ	ANKARA	KUTLAMA PROGRAMI	34 ZB 1294
10	30.04.2015	... DERNEĞİ	YALOVA	GEZİ	34 NVS 94
11	10.10.2015	...-SEN	ANKARA	GEZİ	34 DC 9775/34 KL 4570
12	28.08.2015	... DERNEĞİ KADIKÖY ŞUBESİ	İZMİR/DİKİLİ	ÖĞRENCİ KAMPI	34 DC 9785
13	29.08.2015	... VAKFI	İZMİR	YÜRÜYÜŞE KATILIM	34 KL 5362
14	28.08.2015	... DERNEĞİ	BALIKESİR/GÖNEN	GENÇLİK KAMPI	34 KL 4570
15	06.07.2015	KİŞİ	RİZE	CENAZE	34 CJS 25
16	01.07.2015	... DERNEĞİ	SIVAS	ANMA ETKİNLİĞİ	34 ZB 1294/34 KL 5362/ 34 KL 4570

Sonuç olarak; 2014 yılı Kadıköy Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen mevcut uygulamanın 2015 yılında da devam ettirilerek bir kısım dernek, vakıf, vb. sivil toplum kuruluşu ve kişilerin şahsi ve kurumsal ihtiyaçları için Belediye'ye ait araçların görevlendirilmesinin Kanuni herhangi bir dayanağı olmadığı gibi, 6360 sayılı Kanuna da aykırılık oluşturmaktadır. Söz konusu görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olarak görülmesi durumunda ise belli bir fiyat tarifesinin belirlenmesi ve herhangi bir kurum ve kişi ayrımı yapılmadan herkese aynı fiyatlar üzerinden hizmetin sunulması gerekmektedir. Herhangi bir fiyat belirlemeden, başvuran bazı kişi ve kurumların taleplerinin kabul edilmesi kamu imkânlarından faydalanmada eşitlik ilkesini zedeleyeceği gibi, ücretsiz olarak kullanılmaması gereken bir kamu kaynağının bazı kişi ve kurumlara kullanılması sonucu kamu kaynağında eksilişe, giderlerde artışa sebep olunacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "5393 sayılı Belediye Kanununun 13'üncü maddesinde; ... Belediye hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı,

5393 sayılı Belediye Kanununun 14'ncü maddesinin;

(a) bendinde, "belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla; kültür ve sanat,

turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma: ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapacağı veya yaptıracağı",

(b) bendinde, "öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme vereceği ve gerekli desteği sağlayacağı, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleyeceği, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebileceği",

Belediyenin yetki ve imtiyazlarının düzenlendiği 15'nci maddesinin;

(a) bendinde, "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunacağı",

(h) bendinde, "mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmazları tahsis edebileceği ve bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edebileceği"

75'nci maddesinin (c) bendinde, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları. Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği"; hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı yasanın 76. maddesi kent konseyi katılımcıları olarak; "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları - sendikalar - noterler - üniversiteler - ilgili sivil toplum örgütleri - siyasi partiler - kamu kurum ve kuruluşlarının ve muhtarların temsilcileri ile diğer ilgilileri" saymıştır. Sonra da " kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar" diyerek belediyeye bu konuda yerine getirilmesi gerekli görev vermiştir. Çünkü yasa koyucu bu konuda "sağlayabilir" ifadesini bilerek kullanmamıştır. Bu emredici bir hükümdür.

77'nci maddesinde ise. belediyenin "sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürli'lere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı" belirtilmektedir.

Yukarıdan beri sayılan bu görevler 5393 sayılı Belediye Yasasında; "kent yaşamında

kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim" amaçlarına ulaşabilmek belirlenmiştir.

Sayıştay'ın Kadıköy Belediyesi' 2015 yılı denetim raporunda adı geçen kuruluşlar şöyle tasnif edilebilir;

1. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları
2. Kamu yararına çalışan dernekler
3. Özürlü dernek ve vakıfları
4. Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar
5. 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar kapsamına giren meslek odaları: Belediye yukarıdaki Kurum ve Kuruluşlarla ortak projeler geliştirebilir.
6. Amatör spor kulüpleri
7. Halk ve çevre sağlığı kurum ve kuruluş, dernek ve vakıfları
8. Sanat ve kültürel etkinlik kurum, kuruluş dernek ve vakıfları
9. Kamu Kurumları
10. Sendikalar

Belediyenin yukarıda belirtilen görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için bu kurum, kuruluş, dernek ve vakıflarla işbirliği yapabileceği açıktır. Söz konusu dernekler, kurumlar ve kuruluşlar: sanatsal ve kültürel faaliyetlerde bulunma, yoksul öğrencilerin eğitim imkanlarını genişletme, muhtaç öğrencilere burs sağlama, kadınlarımıza meslek ve beceri kazandırma gibi Belediye Kanununun 13 ve 14'ncü maddesinde belediyelere görev olarak verilmiş bulunan kültür ve sanat, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma faaliyetleri ile birlikte sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması hususunda çalışmalar yapması da bulunmaktadır.

5393 sayılı Yasanın "Belediyenin Giderleri" başlıklı 60. md. (k), (m), (n) ve (p)

bendleri;

"k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.

n) Sosyokültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler."

diyerek bu tür giderleri belediyenin yasal giderleri olarak belirlemiştir.

Sonuç olarak;

Belediye Meclisi de bu görevlerini, yani 5393 sayılı yasanın 13-14-15-76-77. maddelerindeki görevlerini yerine getirmek amacıyla; bu tür kurumların ve kuruluşların faaliyetlerini hemşehrilerine sunmaları, tanıtımları, yaymaları için yer ve ulaşım aracı tahsis etmiştir.

Diğer yandan, Yasa'nın bu ve diğer maddelerinde ifadesini bulan projelerini veya ortak projelerini hazırlayabilmek tartışabilmek, ortak veya ayrı karar alabilmek, katılımı artırabilmek; bunları Belediye Meclisine rahatça sunabilmek, tartışabilmek, karara bağlamak için, yani belediyenin yasayla istenmiş ve verilmiş asli görevlerini yerine getirmek için bu tahsisleri yapmıştır.

Belediye, böylece; bu örgütler ve örgütlenmeler vasıtasıyla yasanın 13-14-15-76-77. maddelerinde belirlenmiş görev ve sorumluluklarını yerine getirmiştir. Bu faaliyetlerin giderleri de Yasa'nın 60. maddesinin (k), (m), (n) ve (p) bentleri gereğince yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, kurum tarafından yapılan taşıt görevlendirmelerinin Belediye Kanunu'nda yer alan görev ve yetkilerin yerine getirilmesi amacıyla yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, konu 2014 yılı denetimlerinde incelenmiş ve 2014 yılı Denetim raporunda uygulamanın mevzuata uygun olmadığı belirtilmiş olduğundan yeniden benzer gerekçelerle uygulamanın devam ettirilmesi makul ve Kanunla belirlenen Sayıştay denetimlerinin amaçlarına uygun görülmemektedir.

Belediyenin kanunlarca kendine verilen görev ve yetkilerini yerine getirmesi konusunda herhangi bir şüphe yoktur. Ancak bu görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması sırasında belediyelere sınırsız bir takdir hakkı tanınmamıştır. 5393 sayılı Kanun'da belediyelerin görev ve yetkileri sayıldığı gibi aynı kanunun diğer maddelerinde ve diğer çeşitli kanunlarda bu görev ve yetkilerin sınırları çizilerek bunların nasıl kullanılacağı ifade edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği gibi 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesinde kanuni dayanağı olmaksızın gerçek veya tüzel kişilere kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı ve menfaat sağlanamayacağı belirtilmiş, 6360 sayılı Kanun'la da belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapanmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde derneklerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebileceği belirtilse de bu projeler mülki idare amirinin iznine bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi Kanunla verilen görevler yerine getirilirken belediyelere sınırsız bir yetki tanınmamıştır. Kanunlarda belirtilen çeşitli hükümlerle, belediyelerin yetkileri sınırlanmış, görev ve yetkilerin bu sınırlar çerçevesinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Bulguda söz konusu hususlara ilişkin görevlendirmelerden örnek mahiyetinde olacak bazı görevlendirmelere yer verilmiştir. 2015 yılında bulguda yer alan ve almayan gezi, yaz kampı, dernek genel kurulu ve cenaze nakli gibi mahalli müşterek nitelikte olmayan birçok ihtiyaç için Kurum tarafından taşıt görevlendirmeleri olmuştur. Ayrıca, söz konusu uygulama 2014 yılı Denetim raporunda da bulgu konusu yapılmış ve uygulamanın mevzuata uygun olmadığı belirtilmesine rağmen 2015 mali yılı içinde de uygulamaya aynen devam edilmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Kurum tarafından yapılan taşıt görevlendirmelerinden birçoğunun doğru olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Yapılan uygulamalar sonraki denetim dönemlerinde takip edilmeye devam edilecektir.

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

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞI					
2015 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF			PASİF		
1-DÖNEN YARLIKLAR		228.497.289,93	3-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		114.082.258,26
10	Hazır Değerler	97.078.750,17	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0
12	Faaliyet Alacakları	79.925.117,52	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0
14	Diğer Alacaklar	611.574,15	32	Faaliyet Borçları	69.351.105,61
15	Stoklar	1.233.000,50	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	9.743.721,00
16	On Ödemeler	1.201.930,17	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	34.987.431,65
19	Diğer Dönem Varlıkları	48.446.917,42	37	Borç ve Gider Karşılıkları	0

			38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	0
2-DURAN YARLIKLAR		442.232.707,24	4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		0
22	Faaliyet Alacakları	11.605.964,97	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	0
23	Kurum Alacakları	0	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0
24	Mali Duran Varlıklar	32.548.960,12	43	Diğer Borçlar	0
25	Maddi Duran Varlıklar	398.077.782,15	47	Borç ve Gider Karşılığı Hesabı	0
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	0
28	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0			
29	Diğer Duran Varlıklar Hesabı	0	5	ÖZ KAYNAKLAR	556.647.738,91
			50	Net Değer	459.544.037,27
			52	Yeniden Değerleme Farılar.	0

			57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	63.496.299,21
			58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-23.474.790,23
			59	Dönem Faaliyet Sonuçları	57.082.192,66
AKTİF TOPLAMI:		670.729.997,17	PASİF TOPLAMI:		670.729.997,17

DİPNOT: NAZİM HESAPLAR

		Borç Tutarı (TL)	Alacak Tutarı (TL)	Borç Kalanı (TL)	Alacak Kalanı (TL)
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri	462.287.100,00	462.287.100,00	0,00	0,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	517.480.148,68	517.480.148,68	0,00	0,00
905	Ödenekli Giderler Hesabı	315.586.768,03	315.586.768,03	0,00	0,00
910	Teminat Mektupları Hesabı	53.721.567,18	12.492.232,82	41.229.334,36	
911	Kişilere Ait Teminat Mektupları Hesabı	12.492.232,82	53.721.567,18	0,00	41.229.334,36
920	Gider Taahhütleri Hesabı	76.661.632,38	2.499.150,40	74.162.481,98	0,00

KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	I.Düzye	Hesap Adı	2013	2014	2015
600	1	Vergi Gelirleri	131.625.212,27	197.828.227,51	208.007.039,34
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.070.518,39	17.666.521,33	15.207.457,66
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	193.000,00	0	293.744,30
600	5	Diğer Gelirler	111.506.439,86	126.196.210,49	148.627.478,61
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	0,00	0,00
			254.395.170,52	341.690.959,33	372.135.719,91
630	1	Personel Giderleri	48.682.143,24	56.799.044,52	61.508.803,27
630	2	Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri	7.961.826,37	8.790.301,37	9.076.823,18
630	3	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	175.230.422,66	209.075.132,42	205.648.286,66
630	4	Faiz Giderleri	294.291,51	15.645,12	0,00
630	5	Cari Transferler	4.311.192,15	4.074.670,56	4.436.050,26
630	7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	0,00	0,00
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	3.120.991,22	12.145.406	187,72
630	13	Amortisman Giderleri	5.094.727,11	15.817.432	3.717.897,74
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	19.278.096,49	5.799.256	11.940.899,39
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.258.943,41	23.035.932	18.724.579,03
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	0,00	0,00
630	99	Diğer Giderler	0,00	2.314.535	0,00

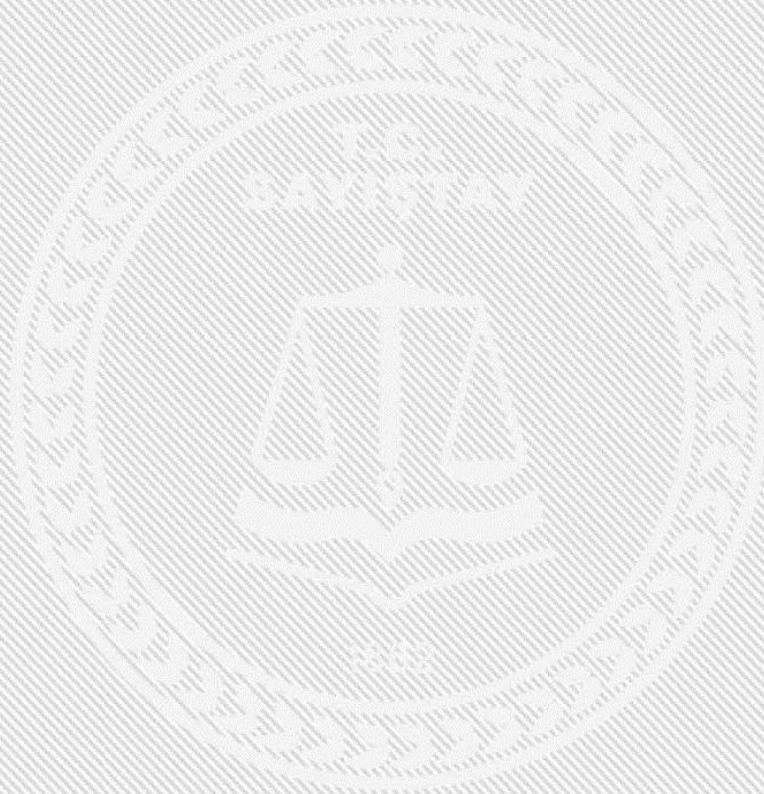
			265.232.634,16	337.867.356,54	315.053.527,25
		GELİR TOPLAMI	254.395.170,52	341.690.959,33	372.135.719,91
		GİDER TOPLAMI	265.232.634,16	337.867.356,54	315.053.527,25
		FAALİYET SONUCU	-10.837.463,64	3.823.602,79	57.082.192,66

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

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	85
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	85
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	86
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	86
5. GENEL DEĞERLENDİRME	87
6. DENETİM BULGULARI.....	88

1. ÖZET

Bu rapor, Kadıköy Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Kadıköy Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 Performans Programı,
- 2015 İdare Faaliyet Raporu

Kadıköy Belediyesi stratejik planını, performans programını ve faaliyet raporunu mevzuatın öngördüğü zamanda yayınlamıştır.

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

Kadıköy Belediyesi tüm veri kayıt sistemleri incelendiğinde, faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak, belgelenmiş prosedürleri olan sorumluların ve sorumluluklarının belirlenmesine ilişkin veri kayıt sisteminin kurulduğu görülmüştür.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans

bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Kadıköy Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 Yılı performans denetimi kapsamında Kadıköy Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Kadıköy Belediyesi 2015-2019 Yılı Stratejik Planını hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, amaç ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı ilgililik kriterini yerine getirmiştir. Ancak, hedeflerin bazılarının ölçülebilir olmaması ve bu ölçülebilir olmayan hedefler için ölçülebilir göstergelerin belirlenmemiş olmasından dolayı “ölçülebilirlik” kriterini kısmen, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen yerine getirmiştir.

Kadıköy Belediyesi; 2015 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, hedef ve göstergeler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı “ilgililik” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun olarak performans programını hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen yerine getirmiştir.

Kadıköy Belediyesi; 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izleniyor olması ile “doğrulanabilirlik” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, idarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlere yer verilmemesi nedeniyle “geçerlilik/ ikna edicilik” kriterini yerine getirmemiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Ölçülebilir Olarak Belirlenmeyen Hedefler Bulunmasına Rağmen Stratejik Planda Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'ndaki tanıma göre performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmaktadır.

Hedeflerin ölçülebilmesi için sayısal değer olarak (sayı, oran, yüzde gibi) ifade edilmeleri gerekmektedir. Hedeflerin ölçülebilir biçimde ifade edilemediği durumlarda ise, hedeflerin ölçümü için sayısal değer içeren performans göstergelerine stratejik planda yer verilmesi gerekmektedir.

Kadıköy Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında çalışma modeli olarak göstergelere yer verilmemiş, stratejik amaç ve hedeflerden sonra faaliyet belirleme modeli tercih edilmiştir. Yapılan incelemelerde hedeflerle ilgili faaliyetlerin de genellikle hedefleri ölçülebilir kılmadığı anlaşılmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda örnekleri görüldüğü üzere, Kadıköy Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında ölçülebilir olarak belirlenmeyen 64 adet hedefinin bulunmasına rağmen stratejik planda performans göstergelerine yer verilmediği görülmüştür.

Tablo 6: Ölçülebilir Olmayan Hedeflerle İlgili Örnek Tablo

Amaç 1: Kurumumuz ve kentimiz için eşitlikçi, iletişimi güçlü, insan kaynakları ve eğitim politikasını belirlemiş, kaynaklarını ve iş süreçlerini en iyi şekilde yöneten, iş güvenliği standartlarına uygun hizmet veren, yenilikçi teknolojik sistemlerle desteklenen çağdaş ve sürdürülebilir kurumsal yapıya ulaşmak.		
Stratejik Hedef	Faaliyet	Performans Göstergesi
I. Kurum personeline yönelik, hizmet kalitesini, verimliliğini ve personelin bilgi donanımını artırıcı çalışmalar yapmak.	Bilgi İşlem personeline yeni gelişen teknolojiler konusunda eğitim verilmesi	---
	Etik kural ve davranışlara yönelik düzenli eğitim verilmesi	---
	İhtiyaç ve değişiklik doğrultusunda hizmet	---

	İç eğitim verilmesi	
4. Kurumsal Kaynak (enerji, doğal kaynak ve sarf malzeme tüketimlerini) Yönetim Kültürünü geliştirmek ve tüketimlere yönelik çevreci tedbirleri almak.	Doğalgaz, elektrik, su ve akaryakıt tüketimlerinin azalmasına yönelik çalışmalar yapılması	---
Amaç 2: Katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim modelini Kadıköy’de etkin hale getirmek, halkın yönetime katılımını sağlamak.		
Stratejik Hedef	Faaliyet	Performans Göstergesi
1. Yerel demokrasinin gelişimi için yurttaşların karar süreçlerine katılımını sağlamak.	Kent Konseyi yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesi	---
	Mahalle meclislerinin oluşturulması	---
	Mahalle muhtarları ile belediye yetkililerinin buluştuğu toplantıların düzenlenmesi	---
2. Kadıköy Belediyesinin hizmet ve faaliyetleri hakkında halkın bilgi edinmesini etkileşimli bir süreçle sağlamak.	Belediye hizmetlerine ilişkin halkın beklenti ve memnuniyetini ölçmek için çeşitli çalışmaların yapılması	---
	İlçede outdoor tv’nin içeriğinin hazırlanması ve yönetimi	---
	Belediyenin kültürel, sanatsal ve sosyal etkinliklerine dair her türlü tanıtım çalışmalarının yapılması	---
Amaç 7: Afet ve acil durum süreçlerini etkin yöneterek olası zararları ve etkileri en aza indirmek.		
Stratejik Hedef	Faaliyet	Performans Göstergesi
1. Afetlere karşı hazırlık sürecinde toplumun farklı yaş gruplarını kapsayan ve olası riskleri en aza indirmek için projeler geliştirmek.	Afet bilinçlendirme ve eğitim parkı projesinin geliştirilmesi	---
	Okul öncesi öğrencilere afete karşı bilincin artırılmasına yönünde projeler geliştirilmesi	---
	2019 yılı sonuna kadar deprem ve yangın bilinçlendirme aracının projelendirilmesi	---

Görüldüğü gibi kurumca hazırlanan planda, faaliyetler, hedefi ölçülebilir hale getirmekten ziyade hedefle ilgili yapılacak işleri açıklamaktadır.

Kadıköy Belediyesinin stratejik planında performans göstergelerine yer verilmemesi, yer verilen faaliyetlerin de ilgili olduğu hedefleri ölçülebilir hale getirme niteliği taşınamamasından dolayı, stratejik plan- performans programı- idare faaliyet raporu arasındaki performans ölçümüne ilişkin bağlantı da kurulamamış olmaktadır.

Hedeflerin tanımlandıktan sonra sayısal olarak tespit edilememesinin veya göstergelerle ölçülebilir duruma getirilememesinin stratejik plan için önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesinde “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.” denilmektedir. Bu çerçevede 2014 yerel seçimlerden sonra kurumumuzdaki yeniden yapılanma konusu bir süreç gerektiğinden Stratejik Plan hazırlıkları için arzu edilen düzeyde kaliteli bir süre ayrılması söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla stratejik plana ilişkin göstergeler planın misyon, vizyon, amaç, hedef ve faaliyetlerinin belirlenmesi ve planın yürürlüğe girmesini müteakip, 2015 yılı Performans Programı dahilinde stratejik plan için göstergeler geliştirilmiş ve performans programları dahilinde izlenmeye başlamıştır. Öte yandan, stratejik planların kalitelerinin artırılabilmesi için, ilgili Kanun ve yönetmelikler dahilinde mahalli idarelerin stratejik plan ve bu plana uyumlu performans programı ile bütçe hazırlıkları için ayrılan 6 aylık takvim süresinin gözden geçirilmesi ve ilgili mevzuatın revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 2014 yerel seçimlerinden sonra Belediyede yeniden yapılanma sürecine girildiğinden stratejik plan hazırlıkları için arzu edilen düzeyde kaliteli bir süre ayarlaması yapılamadığı, stratejik plan için geliştirilen göstergelerin 2015 yılı performans programına dahil edilerek burada izlendiği belirtilmektedir.

Kurum tarafından hazırlanan stratejik planda yer verilen hedefler ölçülebilir olmadığından bu hedeflerin ölçümünü sağlayacak performans göstergelerinin belirlenerek bunlara stratejik planda yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

28 Temmuz 2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de (Sıra No: 1) *“İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır.”* ifadesi yer almaktadır.

Anılan Tebliğ uyarınca, 2015-2019 Stratejik Planında 2010-2014 Stratejik Planının uygulanmış olan yıllarına ilişkin hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık sebeplerini içeren özet değerlendirme bölümüne yer verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak, Stratejik Planda bir önceki dönem Stratejik Planına ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “2010-2014 Stratejik Planının uygulanmış olan yıllarına ilişkin hedef ve göstergelerde gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlığı ölçebilecek sistem çalışmaları mevcut otomasyon sistemimiz üzerinde 2015 yılı sonlarına doğru tasarlanarak tamamlanmıştır. 2015-2019 Stratejik Planı ise 2014 yılında hazırlanarak, 2014 yılı Ekim ayı meclis toplantısında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Tasarım çalışmaları yeni planın yürürlüğe giriş tarihinden sonra tamamlanması nedeniyle yeni plan ile bir önceki dönemin planının karşılaştırılmasına bu nedenle yer verilememiştir. Ancak stratejik planımızda yer alan hedef ve göstergelere ait gerçekleşme düzeyleri, başarı-başarısızlık oranları her yıl sonunda yayımladığımız ve kamuoyuna duyurduğumuz faaliyet raporlarında ayrıntılı olarak yer almaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, otomasyon sisteminin 2015 yılı sonunda tamamlanmasından ötürü bir önceki döneme ait stratejik plana ilişkin değerlendirmelere mevcut stratejik planda yer verilmediği, ancak stratejik planda yer alan hedef ve göstergelere ait değerlendirmelere faaliyet raporunda yer verildiği ifade edilmektedir.

Kamu idareleri tarafından hazırlanarak yayımlanan faaliyet raporları bu idarelerce yıllık performans programında yer alan hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri

içermektedir. Bu nedenle Belediyece yıllık olarak yayımlanan faaliyet raporlarının bir önceki dönem stratejik planının değerlendirmesi olarak düşünülmesi doğru bir yaklaşım değildir.

2010-2014 dönemine ait stratejik plana ilişkin değerlendirmelerin, mevcut stratejik planın revize edilebilir olduğu tarih itibariyle stratejik plana ilave edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren ‘Maliyet Tablosu’ ile Bu Maliyetlerin Karşılanaacağı Kaynakları Gösteren ‘Kaynak Tablosu’na Yer Verilmemesi

T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun “Maliyetlendirme” başlıklı 6’ncı bölümünde:

“Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.”

denildikten sonra maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminlerinin yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine, hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılıki tahmini maliyetine ulaşılması öngörülmüştür. Kılavuzda yer alan 4 numaralı “maliyet tablosu” yardımıyla da planın 5 yıllık tahminin maliyetinin ortaya konacağı belirtilmiştir.

Kılavuzda yer alan Tablo 4’te belirtilen toplam maliyetlerin, elde edilecek kaynaklarla karşılaştırılması maksadıyla, yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahminin, Kılavuzda yer alan Tablo 5’te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle gerçekleştirilebileceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde yapılabilecek düzenlemelerin neler olduğu da aynı bölümde açıklanmıştır.

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu”nun bulunmaması, kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulmaması ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilmediği anlamına geldiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kamuda stratejik planlama ve plan-bütçe ilişkisinin yerleştirilmesi, kamu yönetiminde büyük bir değişimi beraberinde getirmiş olup, bu değişimin uygulamalara aynı hızda yansıtılması, hedeflendiği üzere mükemmel sonuçlar alınması ve kamu kesiminde özel sektör kadar esnek bir uyum süreciyle gerçekleştirilmesinin daha zor olduğu düşünülmektedir. Bu süreç gelişmiş bir yönetim modeli ve bu alanda nitelikli insan kaynağının, bunun yanında güncel gelişmelerin sürekli takibini ve iç süreçlere yansıtılmasını gerektirdiğinden kurumsal kapasitenin sürekli gelişmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, belediyemizin ilk stratejik planından itibaren planlama çalışmalarındaki eksiklikler bir sonraki planda giderilmeye çalışılarak, önceki planın iyileştirilmesi yönünde adımlar atılmaktadır. 2015-2019 Stratejik Planında da ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda ayrılan hazırlık süresi yeterli gelmediğinden ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacı devam ettiğinden, katılımcı yöntemlerle hazırlanmış olan bütün amaç ve hedefleri somut ve ölçülebilir nitelikte tanımlanmasında yaşanan sıkıntılar, planın tamamını kapsayan bütüncül bir maliyet çalışmasının yapılmasını zora sokmuştur. Kurumsal kapasitemizin geliştirilmesine yönelik çalışmalarımızın bir sonraki plan döneminde söz konusu eksikliklerin giderilmesine katkıda bulunacağı ve giderek kendini geliştiren, yenileyen bir plan hazırlanacağı düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilerek, bu husustaki eksikliklerin giderileceği ifade edilmektedir.

Mevcut stratejik planın revize edilebilir olduğu tarih itibariyle bulgu konusu yapılan eksikliklerin giderilerek ilgili tabloların stratejik plana dahil edilmesi gerekmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde Öngörülen Tabloların Bulunmaması

2015 yılında uygulanmak üzere hazırlanan 2015 Yılı Performans Programı'nın genel olarak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne yayımlanan "Performans Programı Hazırlama Rehberi"nde öngörülen tablolar ve yöntemler dikkate alınmadan hazırlandığı görülmüştür.

Rehberde yer alan ek tablolardan Faaliyet Maliyetleri Tablosu(Tablo-2), İdare Performans Tablosu(Tablo-3), Toplam Kaynak İhtiyaç Tablosu(Tablo-4) 'na denetime konu performans raporunda yer verilmemiştir. Bu tablolar hem stratejik planın uygulanma sürecini takip etmek hem de idarenin şeffaflığı ve hesap verebilirliği açısından büyük öneme sahip olmalarının yanı sıra mevzuatın bir parçası olmaları nedeniyle performans raporunda tablolara yer verilmesi ve bu tabloların uygun şekilde doldurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “2015 yılı performans programı çalışmalarında otomasyon programına (UKBS) ek olarak alınan stratejik plan ve performans yönetiminin takip edildiği web tabanlı program (ENSEMBLE) ile (UKBS) otomasyon sistemindeki uyumsuzluktan dolayı maliyetlerin tutarları Tablo 1 Performans Hedefi tablosunda gösterilerek raporlandığı halde Tablo 2 Faaliyet Maliyetleri tablolarına yansıtılmamıştır. Bu sorun 2016 yılı Performans Programında giderilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 2015 yılı performans programı hazırlanması aşamasında kullanılan otomasyon programları arasındaki uyumsuzluk nedeniyle Tablo 2 Faaliyet Maliyetleri tablosunun performans programına yansıtılmadığı ve bu eksikliğin 2016 yılı Performans Programında giderildiği ifade edilmektedir. Ancak İdare Performans Tablosu(Tablo-3) ile Toplam Kaynak İhtiyaç Tablosu(Tablo-4)'nun performans programında bulunmaması ile ilgili bir açıklamada bulunulmamıştır.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans programında yer alması gereken İdare Performans Tablosu(Tablo-3) ile Toplam Kaynak İhtiyaç Tablosu(Tablo-4)'nun performans programına dahil edilmesi gerekmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 5: Performans Programında Ölçüm Yapmaya İmkân Vermeyecek Yoğunlukta Gösterge Belirlenmesi

Performans Programında yer alan göstergelerin olması gerekenden fazla sayıda (420 adet) belirlendiği görülmüştür.

Performans göstergeleri, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlar olduğundan; ölçüm yapmaya uygun nitelik ve nicelikte olmalıdırlar. Nitekim, Performans Programı Hazırlama Rehberinde de performans hedef ve göstergelerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik'te ise performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu belirtilmiştir. Kurumlar için önemli olan, göstergelerin sayısı değil; hedefteki gerçekleşmeyi ölçmeye yönelik ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış nitelikte göstergeler belirleyebilmektir.

Bu nedenle ölçüm kriterleri, varoluş amacına uygun olarak ölçümü zorlaştırmayacak sayıda tespit edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizin Performans Programının göstergeler aracılığı ile izlenmesi 2015 yılında web tabanlı (ENSEMBLE) programı, 2016 yılından itibaren de otomasyon sistemi (UKBS) üzerinden gerçekleştirildiğinden gösterge sayısı konusunda herhangi bir sınırlama getirilmesine ihtiyaç duyulmamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, performans programının göstergeler aracılığıyla izlenmesinde web tabanlı program ile otomasyon sistemi kullanıldığı, bu sebeple de gösterge sayısında herhangi bir sınırlamaya gidilmediği belirtilmektedir.

Kamu idareleri performans programları vasıtasıyla hedeflerini açık bir şekilde ortaya koymakta, bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını görmek amacıyla göstergeler belirlemekte ve performanslarını sürekli olarak izlemekte ve değerlendirebilmektedir. Kamu idareleri performans yönetiminin bir parçası olarak performans programlarını sağlıklı bir şekilde hazırlamaları ve bunu uygulamaları durumunda; hesap verme sorumluluğu gelişecek ve mali saydamlık sağlanacaktır. Performans Programlarının saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli birer araç olduğu açıktır.

Hesap verebilirlik kavramı yalnızca kurumun kendi faaliyetlerini ölçerek

değerlendirilmesi ve temel politikalarını buna göre belirlemesi değildir. Burada önemli olan husus kamu idaresinin faaliyetlerinin diğer paydaşlar (diğer kamu kurumları, meclis, seçmenler vs.) için de anlaşılabilir ve ölçülebilir olmasıdır. Bunu sağlamak için de kamu idaresi tarafından belirlenen performans göstergelerinin sade, anlaşılır ve az sayıda olması gerekmektedir.

BULGU 6: Performans Programında Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Mevcut Seviyelerine Performans Programında Yer Verilmemesi

Yapılan incelemelerde, performans programında yer alan bazı performans göstergelerinin mevcut seviyelerine performans programında yer verilmediği görülmüştür. Performans göstergesinin artış oranı (yüzde) şeklinde belirlendiği durumlarda, göstergenin baz yılına ait değerinin de belirtilmesi gerekmektedir. Baz yılına ait mevcut seviyesine yer verilmemesi, performans göstergesinin anlam ve ölçülebilirlik bakımından yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Kadıköy Belediyesi 2015 Performans Programında, örnekleri tabloda gösterildiği üzere, artış oranı (yüzde) şeklinde belirlenen bazı performans göstergelerinin baz yılına ait değerlerine Performans Programında yer verilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 2: Performans Göstergelerine İlişkin Örnek Tablo

Stratejik Amaç 1	Kurumumuz ve kentimiz için eşitlikçi, iletişimi güçlü, insan kaynakları ve eğitim politikasını belirlemiş, kaynaklarını ve iş süreçlerini iç kontrol sistemine göre yöneten, iş güvenliği standartlarına uygun hizmet veren, yenilikçi teknolojik sistemlerle desteklenen çağdaş ve sürdürülebilir kurumsal yapıya ulaşmak.
Stratejik Hedef 2	Kurumsal hafıza oluşturularak güncel tutulmasını sağlamak.
Performans Göstergesi	Arşive ait deponun fiziksel koşullarının düzenlenme oranı (yüzde)
Stratejik Amaç 1	Kurumumuz ve kentimiz için eşitlikçi, iletişimi güçlü, insan kaynakları ve eğitim politikasını belirlemiş, kaynaklarını ve iş süreçlerini iç kontrol sistemine göre yöneten, iş güvenliği standartlarına uygun hizmet veren, yenilikçi teknolojik sistemlerle desteklenen çağdaş ve sürdürülebilir kurumsal yapıya ulaşmak.

Stratejik Hedef 7	İş sağlığı ve güvenliği standartlarına uygun çalışmalar yürütmek.
Performans Göstergesi	Müdürlükler tarafından hazırlanan risk analiz raporunun tamamlanma oranı (yüzde)
Stratejik Amaç 2	Katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim modelini Kadıköy’de etkin hale getirmek, halkın yönetime katılımını sağlamak.
Stratejik Hedef 3	Kadıköylülerin, Kadıköy’e dair güncel haber, sosyal ve kültürel olay ve etkinlikler hakkında bilgi almalarını sağlayacak görsel ve yazınsal araçlar yaratmak ve geliştirmek.
Performans Göstergesi	Gazete Kadıköy’ün dağıtım noktalarının sayısının artırılması (yüzde)
Stratejik Amaç 6	“Yaşanabilir”, “Sağlıklı”, “Engelsiz” ve “Sürdürülebilir bir Kadıköy” ilkesi doğrultusunda bir kent yaratmak için alt yapı ve üst yapı sorunlarına kalıcı çözümler üretmek; tarihi-kültürel dokuyu koruyacak plan ve projeler yürüterek kent estetiğini tasarlamak.
Stratejik Hedef 1	Kentsel dönüşüm ve kentsel yenileme alanlarında ve bunların dışında kalan yenilenecek binaların bulunduğu bölgelerde planlama çalışmaları ve kentsel tasarım projelerini yapmak, binalara yönelik risk tespit çalışmaları ve kontrollerini gerçekleştirmek, projelerin imar mevzuatına uygunluğunu sağlayarak yıkım ve yapı ruhsatlarını vermek ve binaların ruhsatlı projelere uygun yapılmasını sağlamak.
Performans Göstergesi	Nitelikli mimari yapı analizi çalışmasının yapılması (yüzde)

Söz konusu performans göstergelerinin açıklığı, netliği ve ölçülebilirliğinin sağlanabilmesi için, göstergenin baz yılına ait mevcut seviyelerine Performans Programında yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurumunuzun raporu kapsamında önerilen performans göstergesinin mevcut durumunu ifade eden baz yılı değerlerinin gösterilmesine ilişkin görüşünüz 2017 yılı Performans Programında dikkate alınması planlanmaktadır” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilerek, söz konusu hususun 2017 yılı Performans Programı hazırlanırken dikkate alınacağı belirtilmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

İdare tarafından yayımlanan performans programında yer alan performans hedefleri ve göstergeler ile faaliyet raporunda yayımlanan gerçekleştirmeler karşılaştırıldığında; aşağıdaki örneklerde de görüleceği üzere performans göstergelerine ilişkin gerçekleştirmelerin bazılarının hedefin altında kaldığı bazılarının da hedefin üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Kurumun 2015 yılı Faaliyet Raporunun "*Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler*" başlıklı bölümünde yukarıda değinilen sapmaların nedenlerine ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediği görülmüştür.

Tablo 3: Göstergelerde Meydana Gelen Sapmalara İlişkin Örnek Tablo

Gösterge Adı	2015 Gerçekleşen	2015 Planlanan
Hizmet İçi Eğitim Alacak Personel Sayısı	612 kişi	750 kişi
Kanun ve Mevzuat Değişikliği Eğitimi Alacak Personel Sayısı	551 kişi	150 kişi
Seslendirilen Kitap Sayısı	124 adet	2000 adet
Hazırlanan Afet Çantası Sayısı	3750 adet	20000 adet

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin "c" bendine göre; idare faaliyet raporlarının faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünün aşağıda yer alan bilgileri içerecek şekilde hazırlanması gerektiği hükme bağlanmıştır. Buna göre;

"Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) *Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı*

uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”

Anılan mevzuat hükmü çerçevesinde; faaliyet raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiş olup, Kadıköy Belediyesi tarafından yayımlanan 2015 yılı Faaliyet Raporu’nda meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği anlaşılmıştır.

Faaliyet Raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin Faaliyet Raporundaki göstergelerin hedef sapma bilgileri 2015 yılında web tabanlı (ENSEMBLE) programı, 2016 yılından itibaren de otomasyon sistemi (UKBS) üzerinden gerçekleştirildiğinden 2016 yılındaki Faaliyet Raporunda hedef sapma nedenlerine yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, 2016 yılı faaliyet raporunda hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamaya yer verileceği ifade edilmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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