



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA MAMAK BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	56

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler*	7
Tablo 8: Şikayet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler	34
Tablo 9: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları	46
Tablo 10: Personel Giderleri Tablosu	51

KISALTMALAR

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

GPRS : Genel Paket Radyo Servisi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması
2. Gelecek Yıllara İlişkin Olarak Yapılan Harcamaların Cari Yıl İçerisinde Giderleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması
2. Yapı Ruhsatı Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması
3. Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması
4. Yapı Ruhsatı Almadan İnşa Edilen Yapılara Yönelik Bina İnşaat Harcı Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
5. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması
6. İşgale Konu Olan Taşınmazların Tahliye İşlemlerine Başlanılmadan İhaleye Çıkılması
7. Kamu İdaresi Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Araştırmanın Yapılmaması
8. Kiraya Verilen Taşınmazlardan Bir Kısımının Su, Elektrik ve Doğalgaz Aboneliklerinin Belediye Adına Olması ve Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması
9. İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması
10. Taşınmazlara İlişkin İcmal Cetvellerinin Hazırlanmaması
11. İmara İlişkin Encümen Kararlarının Uygulanmaması
12. Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinde Muafiyet Oranlarının Hatalı Uygulanması
13. Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerde Şikâyet Sürelerinin Gözetilmemesi

14. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi
15. Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması
16. İdarenin Tasarrufundaki Bazı Araçlarda Araç Takip Sisteminin Bulunmaması ve Kiralık Araçlara Takılacak Takip Cihazları İçin İhale Dokümanlarında Cezai Şart Öngörülmemesi
17. Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması
18. Görev ve Yetkisi Bulunmayan Müdür Kadrolarına Atama Yapılması
19. Kamu İdaresinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İçin Kurulan Şirketi Olmasına Rağmen İkinci Bir Şirketten Aynı Kapsamda Hizmet Alımı Yapması
20. Şirket Bünyesinde Gerçekleştirilen İşçi Alımlarının Türkiye İş Kurumu Üzerinden Duyurulmaması
21. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
22. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
23. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
24. Kadınlar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevinin Açılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Mamak Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır. Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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

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

yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Mamak Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 45 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Mamak Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığıdır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin diğer 29 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	984	527
Sözleşmeli Personel	-	69
Kadrolu İşçi	298	46
Geçici İşçi	252	0
Toplam	1534	642
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1517

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Mamak Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek / Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	400.418.139,00	117.340.000,00/ 4.050.000,00	513.708.139,00	495.666.409,25	18.041.729,75	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	82.797.866,00	10.380.000,00/ 25.725.000,00	67.452.866,00	57.914.827,69	9.538.038,31	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	64.246.950,00	1.773.510.955,00	504.179.631,95/ 386.351.631,95	1.955.585.905,00	1.743.319.299,44	212.266.605,56	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	50.000.000,00	60.870.000,00	110.870.000,00	102.741.165,72	8.128.834,28	0,00
5	Cari Transferler	2.300.681,94	257.323.040,00	13.033.315,60/ 103.098.315,60	169.558.721,94	105.598.332,66	63.468.274,08	492.115,20
6	Sermaye Giderleri	232.960.000,00	585.950.000,00 1.338.201,66	91.408.000,00/ 170.846.000,00	740.810.201,66	269.521.692,40	455.688.509,26	15.600.000,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	120.000.000,00	107.140.000,00	12.860.000,00	0,00	12.860.000,00	0,00
Toplam		299.507.631,94	3.271.338.201,66	797.210.947,55 / 797.210.947,55	3.570.845.833,60	2.774.761.727,16	779.991.991,24	16.092.115,20

Mamak Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 3.271.338.201,66 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 299.507.631,94 TL, yıl içerisinde eklenen 797.210.947,55 TL ve düşülen 797.210.947,55 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 3.570.845.833,60 TL olmuştur. Yıl içinde 2.774.761.727,16 TL bütçe gideri yapılmış, 779.991.991,24 TL ödenek iptal edilmiştir.

Belediyenin 2024 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	324.154.300,00	297.365.341,08	2.178.011,62	295.187.329,46	91,06

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	57.935.000,00	63.625.148,83	309.188,17	63.315.960,66	109,29
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	53.500.000,00	75.725.100,35	308.500,00	75.416.600,35	140,97
05- Diğer Gelirler	1.439.410.700,00	1.926.503.693,36	1.393.693,52	1.925.109.999,84	133,74
06- Sermaye Gelirleri	150.000.000,00	446.301.779,63	979.000,00	445.322.779,63	296,88
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-5.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.020.000.000,00	2.809.521.063,25	5.168.393,31	2.804.352.669,94	138,83

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %138,83 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %109,29, alınan bağış ve yardımlar %140,97, diğer gelirler %133,74 ve sermaye gelirleri %296,88 olarak gerçekleşerek beklentilerin üzerine çıkmıştır. Ancak vergi gelirleri %91,06 beklenenin altında gerçekleşmiştir.

2024 yılı Bütçe Giderleri tahmini ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	400.418.139,00	495.666.409,25	123,79
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	82.797.866,00	57.914.827,69	69,95
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.773.510.955,00	1.743.319.299,44	98,30
04- Faiz Gideri	50.000.000,00	102.741.165,72	205,48
05- Cari Transferler	257.323.040,00	105.598.332,66	41,04
06- Sermaye Giderleri	587.288.201,66	269.521.692,40	45,89
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	120.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	3.271.338.201,66	2.774.761.727,16	84,82

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %84,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar personel giderlerinde %23,79, faiz giderlerinde %105,48 aşılırken; SGK devlet primi giderlerinde %69,95, mal ve hizmet alımlarında %98,30, cari transferlerde %41,04, sermaye giderleri %45,89 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] (%)	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] (%)
Vergi Gelirleri	141.159.979,01	224.514.852,42	297.365.341,08	59,05	32,45
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	65.009.082,72	37.993.744,74	63.625.148,83	-41,56	67,46
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	17.360.529,42	26.709.776,59	75.725.100,35	53,85	183,51
Diğer Gelirler	646.145.905,05	1.069.343.909,08	1.926.503.693,36	65,50	80,16
Sermaye Gelirleri	32.604.690,52	114.602.343,49	446.301.779,63	251,49	289,44
Toplam	902.280.186,72	1.473.164.626,32	2.809.521.063,25	63,27	90,71
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.475.841,67	5.158.085,76	5.168.393,31	108,34	0,20
Net Toplam	899.804.345,05	1.468.006.540,56	2.804.352.669,94	63,15	91,03

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.336.346.129,38 TL'lik (%91,03) artış göstermiştir. Sermaye gelirlerindeki 331.699.436,14 TL (%289,44) ile diğer gelirler kalemindeki 857.159.784,28 TL (%80,16) tutarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] (%)	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] (%)
Personel Giderleri	127.241.601,63	277.445.353,20	495.666.409,25	118,05	78,65
SGK Devlet Prim Giderleri	19.684.514,16	34.764.140,53	57.914.827,69	76,61	66,59
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	565.376.855,15	977.561.000,00	1.743.319.299,44	72,90	78,33
Faiz Giderleri	24.962.116,91	56.524.663,24	102.741.165,72	126,44	81,76
Cari Transferler	57.475.525,27	115.801.182,98	105.598.332,66	101,48	-8,81
Sermaye Giderleri	228.023.848,18	504.781.719,61	269.521.692,40	121,37	-46,61
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Borç Verme	0,00	7.000.000,00	0,00	0,00	-100,00
Toplam	1.022.764.461,30	1.973.878.059,56	2.774.761.727,16	92,99	40,57

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 800.883.667,60 TL (%40,57) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 218.221.056,05 TL (%78,65), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 23.150.687,16 TL (%66,59), mal ve hizmet alım giderlerinin 765.758.299,44 TL (%78,33) arttığı, sermaye giderlerinin ise 235.260.027,21 TL (%46,61) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 2.524.108.642,26 TL, Faaliyet Geliri 2.489.079.036,98 TL, 2024 yılına ilişkin enflasyon düzeltmesi 632.593.898,85 olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 597.564.293,57 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mamak Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler*

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahibi Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı %
1	Mamak Belediyesi Personel Ltd. Şti.	20.000,00	20.000,00	100
2	Mabel Mamak Turizm İnşaat Çiçekçilik Sağlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş	10.000.000,00	10.000.000,00	100

*2024 yılı Kuruma ilişkin bilançoda 880 TL fark gözükmemekte olup söz konusu fark, 880 TL'lik sermayenin devredilmesine rağmen sermaye bedelinin geç tahsil edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Mamak Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar birim çalışma yönetmelikleri ile tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Etik sözleşmeleri özlük dosyasında yer almaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenip bu konudaki çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiş ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur. Personel Performans Değerlendirme Yönetmeliği bulunmamaktadır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmıştır ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı da içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, iç kontrol riski belirlemiş ancak uygulamaya henüz geçilmemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik gerekli çalışmalar yapılmakla birlikte henüz uygulamaya

geçilmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler, farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Belediyede risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin planlanması öngörülmüş olmakla birlikte henüz eyleme geçilmediğinden bağlantılı olarak kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumluların belirlenmesi konusunda da çalışmalar eyleme geçememiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak kısmen mevzuata uygun hazırlanmış olup, öneri ve tedbirler başlığı altında eksiklikler bulunmaktadır. Belediyede Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına rağmen, birimler tarafından herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, bulunan 5 kadrosundan 2 tanesi doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mamak Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması

Kamu İdaresinin taşınmaz yönetiminin; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yürütülmediği, İdare adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitlerinin tamamlanmadığı, ilgili Yönetmelik'in taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlerinin gereklerinin yapılmadığı, ilgili muhasebe hesaplarına maliyet bedeli ya da rayiç değeri ile kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddeleri ile düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazlar maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in geçici 1'inci

maddesinde; ilgili Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Buna göre, taşınmazın elde edildiği maliyet bedeli üzerinden ilgili duran varlık hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresi mülkiyetinde bulunan 2818 adet taşınmaza ilişkin değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespiti 2021, 2022 ve 2023 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmesine rağmen İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen tespitlere yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'e uygun olarak değerlendirme çalışmalarının yapılmaması sonucunda; 2024 yılı bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli/rayiç değeri ile kayıtlı değeri arasındaki fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında hataya neden olunmuştur.

Sonuç olarak yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak taşınmaz kayıt ve yönetiminin gerçekleştirilmesi için taşınmaz envanterinin mali tablolarda doğru olarak gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Gelecek Yıllara İlişkin Olarak Yapılan Harcamaların Cari Yıl İçerisinde Giderleştirilmesi

İdare tarafından, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara/yıllara ait olan peşin giderlerin izlendiği 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ile 280 Gelecek

Yıllara Ait Giderler Hesabının kullanılmadığı bunun yerine ödeme tarihi itibarıyla 630 Giderler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde, 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 217'nci maddesinde, 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının işleyişinin anlatıldığı 219'uncu maddesine göre; içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin bu hesaba borç; ödenen tutarın tamamı 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca, bu hesapta kayıtlı tutarlardan takip eden dönemde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler, dönem sonunda bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2024 yılında sigorta poliçeleri gibi peşin ödenen giderlerinin bulunduğu ancak söz konusu ödemelerin vadesine göre 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı ile 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı yerine doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup peşin ödemelerin dönemsellik kavramı gereği ait olduğu yıllara göre giderleştirilmesi hususuna riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin ödemiş olduğu sigorta poliçeleri gibi dönemler itibarıyla takip edilecek peşin ödemelerin dönemsellik kavramı gereği ait olduğu yıllara göre giderleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Kurum yevmiye kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde yevmiye sisteminde geriye dönük kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; işlemlerin, yevmiye tarihi ile numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği; yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde; yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu belirtilmiştir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgeleri esas alınarak devam eden bir sıra ile kaydedilmelidir.

Yönetmelik'in "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde ise; kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere yevmiye defterini oluşturan yevmiyeler hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar müteselsilen numaralandırılacaktır. Buna göre, yevmiye defterinde yer alan muhasebeleştirme belgelerinin hesap döneminin başından sonuna kadar düzenli bir biçimde numaralandırılması, bu numaraların arasında müteselsilliği bozan bir boşluğun olmaması, yevmiye numaralarına alt kodlar açılmaması, geçmişe dönük olarak yevmiye kaydı girilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması gerekirken kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan 8363 yevmiye kaydı olduğu görülmüştür.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılan bu hususa ilişkin olarak, kamu idaresi cevabında; bulguya konu olan hususla ilgili yevmiye kayıtlarının sıralı bir şekilde işlenmesine yönelik gerekli çalışmalara başlanacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresinin üretmiş olduğu mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğu, muhasebe sistemindeki yevmiye numaralarının tam ve doğru kayıtları göstermesine bağlıdır. Hatalı bir kaydın yapılması durumunda geçmişe dönük herhangi bir kayıt yapılmamalı, hatalı işlemin yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde, bu durum dönemsellik ilkesine aykırı olur, çünkü gelir ve giderlerin doğru dönemde eşleştirilmesi sağlanamaz. Ayrıca, geriye dönük kayıtlar belgelendirme ilkesine de ters düşer, çünkü muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılmalıdır. Bu tür uygulamalar aynı zamanda sosyal sorumluluk ilkesine de zıt düşer, çünkü kamu idaresinin şeffaf ve hesap verebilir olması gerekir. Bu ilkeler doğrultusunda, muhasebe işlemlerinin doğru ve güncel kaydedilmesi, mali raporların güvenilirliğini sağlamada temel unsurdur.

BULGU 2: Yapı Ruhsatı Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alan ve yapı ruhsatı alınmadan kullanılan bazı binalara emlak vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumunun tespit edilerek, yapının mühürleneceği ve inşaatın derhal durdurulacağı, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafin yapı sahibinden tahsil edileceği belirtilmiştir.

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

Yapı ruhsatı alınmadan kullanılan binalarda tapu kayıtlarında bina maliki gözükmesi dahi binaya malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak emlak vergisi ödemesi gerekmektedir. Şöyle ki; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin esas olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; yapı ruhsatı alınmadan kullanılan binaların da emlak vergisine tabi olduğu ve bu binalara malik gibi tasarruf edenlerin emlak vergisini ödemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapı Kontrol Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; 2024 yılında İdare sınırları içerisinde ruhsatsız olarak inşa edilmiş ve encümen tarafından hakkında yıkım kararı alınıp yıkımı gerçekleştirilmeyen 26 adet yapı bulunduğu görülmüş olup söz konusu yapılara yönelik emlak vergisi tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespiti 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer verilmesine rağmen İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince, kaçak ve ruhsatsız yapılan binalardan bina vergisi yerine arsa payı oranında emlak vergisi alındığı, Belediye Encümenince yıkım kararı verilen bir binadan emlak vergisi almanın o binayı yasallaştırabileceği, mahkemelerde de delil niteliği kazandırabileceği, bu nedenle söz konusu imara aykırı yapılan binalardan bina vergisi yerine tapu kütüğünde kayıtlı cins tashihine göre arsa payı oranında emlak vergisi alınmasının mevzuata aykırı olmayacağının düşünüldüğü,

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; oturulması ve kullanılması kanunların verdiği yetkiye dayanarak yasak edilen binaların vergilerinin, mükelleflerce keyfiyetin vergi dairesine bildirilmesi veya vergi dairesince re'sen tespit edilmesi üzerine, bu olayların vukua geldiği tarihlerden sonra gelen taksitlerden itibaren, bu hallerin devam ettiği sürece alınmayacağının belirtildiği hal böyle iken Belediye Encümeni tarafından imar yasasına aykırı yapılan ve hakkında yıkım ve para cezası verilen binaların da yasak kapsamında olduğu, bu binalardan bina vergisi alınmasının da anılan yasa hükmüne göre uygun düşmediği ancak denetim tespiti sonrasında söz konusu ruhsatsız binalardan da bina vergisi alınması noktasında çalışmaların başlatılmış olduğu belirtilmiştir.

Öncelikle ifade etmek gerekirse Emlak Vergisi Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 37'nci maddesinde; bu Kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla, bu Kanun'a göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin esas olacağı belirtilmiş olup arsa ya da arazi üzerinde ruhsatsız olarak inşa edilen bir bina var iken arazi vergisi alınması vergilendirmede gerçek mahiyetin dikkate alınmaması sonucu Kanun'un açık hükümleri ile çelişmektedir.

Kamu İdaresi tarafından ruhsatsız olarak inşa edilen yapıların Emlak Vergisi Kanunu'nda belirtilen oturulması ve kullanılması kanunların verdiği yetkiye dayanarak yasak edilen binalar kapsamında olduğu iddia edilmiş ise de ruhsatsız olarak inşa edilmiş bir yapı hakkında oturulması ve kullanılmasını yasaklayan bir karar da bulunmamaktadır. Ayrıca anılan Kanun'un 30'uncu maddesine dayanılarak 17.11.1986 tarih ve 19284 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik hükümlerinde, hangi taşınmazların tasarruf yetkisinin kısıtlandığı hususu detaylı olarak açıklanmış olup ruhsatsız olarak inşa edilmiş yapılar, anılan Yönetmelik kapsamında bulunmamaktadır.

Dolayısıyla ruhsatsız olarak inşa edilen ve Belediye Encümeni tarafından hakkında yıkım kararı alınan binalar hakkında ilgili Encümen kararları uygulanıncaya kadar bina vergisi alınması gerekmektedir.

Bu itibarla, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında takip ve tahsil işlemleri gerçekleştirilen emlak vergisine yönelik mücavir alan sınırları içerisinde geçmiş yıllarda da yapı ruhsatı alınmadan inşa edilen birçok yapı olduğu düşünüldüğünde söz konusu vergi mükellefiyetine yönelik tarh ve tahakkuk işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması

Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin mevcut olduğu ve bu işletmelerden alınması gereken işyeri açma izin harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermeye; gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmaya ve denetlemeye yetkili olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri Açma İzni Harcı” başlıklı 81’inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yeri açılmasının, iş yeri açma ve izin harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un, 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu belirtilmiştir. Diğer yandan, Kanun’daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı açıklanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca İdare sınırları içerisinde muafiyet kapsamında olan yerler hariç açılacak iş yerlerinin Kamu İdaresi tarafından ruhsatlandırılması ve bu iş yerlerinden söz konusu harcın tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ankara Defterdarlığı ile yazışma yapılarak İdare sınırları içinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi alınmış olup İdarenin verileri ile karşılaştırılmıştır. Buna göre 21.905 adet işyeri üzerinde yapılan incelemede 7.644 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Ayrıca Kamu İdaresinin yetki ve görev sınırları içinde 21.905 adet faal işyeri bulunduğu, İdare tarafından toplam 15.389 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde 11.515 adet işletmenin kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

Diğer yandan İdare tarafından kiraya verilen 42 adet işyerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği ve bu işletmelerden alınması gereken işyeri açma izin harcının da tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespiti Mamak Belediye Başkanlığına ait 2021, 2022 ve 2023 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler, Belediyenin etkin bir denetim görevi yürütememesine ve işyeri açma izin harcının tahsil edilememesine neden olmaktadır.

Kamu İdaresince işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmayan işyerlerinin tespiti ve ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresince yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harçlarının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yapı Ruhsatı Almadan İnşa Edilen Yapılara Yönelik Bina İnşaat Harcı Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapı ruhsatı almadan inşa edildiği tespit edilen yapılara ilişkin bina inşaat harcının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5'inci maddesinde; yapı, karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde; bu Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu, ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılmasının da yeniden ruhsat alınmasına bağlı olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun bina inşaat harcına yönelik "Konu, vergiyi doğuran olay" başlıklı Ek 1'inci maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir.

Konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur.

İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; Belediye sınırları içerisinde yapı ruhsatı başvurusu yapanlardan tahsil edilen bina inşaat harcının, ruhsat almadan kaçak olarak inşa edilen yapı sahiplerine de tahakkuk ettirilmesinin Kanun hükümlerinin bir gereği olduğu anlaşılmaktadır.

Gelirler üzerinde yapılan incelemelerde; yalnızca yapı ruhsatı başvurusunda bulunanlardan ruhsat aşamasında bina inşaat harcının tahsil edildiği ancak; 2024 yılı içerisinde 3194 sayılı Kanun kapsamında ruhsatsız olarak inşa edilen 26 adet yapı hakkında para cezası ve yıkım kararı alınmasına rağmen kaçak yapılara yönelik bina inşaat harcının tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, yapı ruhsatı almadan inşa edilen yapılar hakkında yasal olarak inşaat harcı alınmaması gerektiği, inşaat harcının yapı ruhsatı alınması sürecinde ödenen bir bedel olduğu ve ruhsatsız yapıların bu süreci tamamlamadığı, ruhsatsız olarak inşa edilen yapılar hakkında İmar Kanunu'nun 42'nci maddesine göre idari para cezası uygulandığından haricen bina inşaat harcı alınmadığı belirtilmiştir.

Öncelikle ifade etmek gerekirse Belediye Gelirleri Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde; inşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağının doğmuş sayılacağı açık ve net bir şekilde belirtilmiş olup Kanun Koyucunun açık iradesi ortada iken ve Kanun lafzı açık ve anlaşılır bir şekilde boşluk bırakmayacak şekilde yazılmış iken ruhsatsız yapılar hakkında da bina inşaat harcının alınması noktasında şüphe bulunmamaktadır.

Belediye sınırları içerisinde yapılaşmanın hızla arttığı buna yönelik vatandaşlara sunulan hizmetlerde de artış yaşandığı düşünüldüğünde, İdare tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin aksamadan yürütülmesi konusunda önemli bir gelir kalemi olan bina inşaat harcına yönelik anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda zamanaşımı süreleri de dikkate alınarak geçmiş yıllarda tespit edilen ruhsatsız yapıları da kapsayacak şekilde tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması

Belediye sınırları içerisinde geliştirme alanı olup olmadığı dikkate alınmadan yapı ruhsatı başvuru sahiplerinden “Teknik Alt Yapı Bedeli” tahsil edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Anılan Kanun’un “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’üncü maddesinde ise; özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin Kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için “Teknik Alt Yapı Bedeli” alınması öngörülmüş ancak bu bedel “Geliştirme Alanları” ve “Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler” ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir.

Diğer yandan belediye tarafından yeni bir yol açılmış, mevcut bir yol tamir edilmiş veya genişletilmiş ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Harcamalara katılma payları” başlıklı Üçüncü Kısımında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Yol harcamalarına katılma payı” başlıklı 86’ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış, yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut

yola asfalt yapılması durumunda bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden söz konusu katılma payının alınacağı hususu ayrı ayrı zikredilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematüğını de bu esas üzerine bina etmiştir.

Yapılan incelemelerde; 2024 yılı içerisinde İdarenin tasarrufunda bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerine yönelik bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına ve teknik alt yapısı tamamlanıp tamamlanmadığına bakılmaksızın “Stabilize Yol Katılım Bedeli” adı altında 11.497.865,41 TL tahakkuk ve tahsilat yapıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca konuya ilişkin 81 il valiliğı aracılığıyla tüm belediyelere gönderilen Çevre, Şehircilik ve İklim Değışikliği Bakanlığının “Teknik Altyapı Bedeli Hakkında” başlıklı 10.03.2020 tarih ve 14399437-010.06.02-E.60063 sayılı yazısında; teknik alt yapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesine dayanılarak teknik alt yapı bedelinin alınmaması gerektiğı mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesinin gerekmesi halinde Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceğinin açık olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un “Gelirlerin dayanakları” başlıklı 37’nci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerine yönelik kanuni dayanakların bütçelerinde gösterileceğı belirtilmiştir.

Mamak Belediye Başkanlığı da 5018 sayılı Kanun doğrultusunda genel yönetim kapsamında olup Kuruma ait 2024 yılı Bütçesi’ne bakıldığında teknik alt yapı bedeline ilişkin kanuni bir dayanağın bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere; İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik alt yapısı olmayan alanlar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması

öngörülen bir bedelin teknik alt yapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir.

Kamu İdaresince, stabilize yol teknik altyapı bedelinin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre yapı ruhsatına esas teşkil edecek bir bedel olarak tahsil edildiği ve yapı ruhsatı işlemlerinin tamamlandığı, söz konusu ada/parsellerin cephesine isabet eden yolların alan hesaplamalarının ise 11/12/2024 tarih ve 1707 sayılı Meclis Kararı ile Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 2025 yılı için yol yapım (stabilize teknik altyapı) m² birim bedeli olarak 870,00 TL olarak belirlendiği ve yine söz konusu Karar'a istinaden bu bedellerin, 12 metrenin altındaki imar yollarına isabet eden yerlerde Belediye tarafından, 12 metre ve üzeri imar yollarına isabet eden yerlerde ise Büyükşehir Belediyesince tahsil edildikten sonra ilgili kurumlara yol ilişiksizdir yazısının gönderildiği ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde; *"Belediyeler bu kanunda harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir"* hükmünün bulunduğu, ruhsat birimi olarak alınan stabilize yol katılım bedelinin bu Kanun'un maddelerine ve yukarıda açıklanan Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı'na istinaden alındığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekirse bulgu konusu husus; *"Geliştirme Alanları"* ve *"Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler"* haricinde İdareye sunulan yapı ruhsatı başvurularında da teknik alt yapı bedeli alınması olup yukarıda detaylı olarak izah edildiği üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi kapsamına girmeyen bir yere yönelik yapı ruhsatı başvurusunda Belediye tarafından "Stabilize Yol Katılım Bedeli" adı altında tahsilat yapılması açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Öte yandan yapı ruhsatı almak için bu bedeli ödemek zorunda kalan ilgililerin sonrasında ödenen bedellerin tahsili için yargı yoluna başvurabilecekleri ve söz konusu davalara ilişkin İdarenin katlanacağı her türlü bedelin kamu zararını teşkil edeceği hususu gözden kaçmamalıdır.

Bu kapsamda; teknik alt yapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine dayanılarak teknik alt yapı bedelinin alınamayacağı ayrıca yerleşik alanlarda 2464 sayılı Kanun'un yukarıda sayılan maddeleri çerçevesinde bir işlem tesis edilmesi halinde bu Kanun gereğince harcamalara katılma payı alınabileceği, yerleşik alanlarda yapı ruhsatı verilmesi aşamasında teknik alt yapı bedeli şeklinde bir bedelin İdarece

ön koşul olarak öne sürülemeyeceği yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak yapı ruhsatı başvurularına yönelik İdare tarafından 5018 sayılı Kanun'un hüküm altına aldığı kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi prensibine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İşgale Konu Olan Taşınmazların Tahliye İşlemlerine Başlanılmadan İhaleye Çıkılması

Kamu İdaresine ait ve tasarrufunda bulunan bazı taşınmazlar üzerinde yer alan işgalcilere yönelik tahliye prosedürü başlatılmadan kiralama ihalesine çıkıldığı ve işgalcinin tek katılımcı olarak yer aldığı ihale sonucunda ilgili taşınmazların aynı kişilere kiralandığı görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında yer alan Kamu İdaresi taşınmazlarına ilişkin temel düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde yapılmış olup bu maddeye göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin yedinci fıkrasında; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında ise; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hükümlerine yer verilmek suretiyle işgal altındaki İdare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için de talepte bulunulması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Kamu İdaresinin mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan bazı taşınmazların işgalcilere yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilmek suretiyle yönetildiği, söz konusu

işgallerin tahliye işlemlerine başlanılmadan kiralama ihalesine çıkıldığı, işgalcilerin tek katılımcı olarak yer aldığı ihaleler sonucunda ilgili taşınmazların işgal eden kişilere kiralandığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Kamu İdaresince, ilgili taşınmazlar bakımından tahliye süreçlerinin ihaleden önce tamamlanmasına yönelik uygulama esaslarının gözden geçirildiği ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetilmesini teminen, Kamu İdaresine ait veya tasarrufunda bulunan taşınmazlara ilişkin kiralama ihalelerinde, işgal altında bulunan taşınmaza yönelik tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmek suretiyle rekabet ortamının sağlanmasına ilişkin tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 7: Kamu İdaresi Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Araştırmanın Yapılmaması

Taşınmaz malların kiralanmasına ilişkin ihale dosyalarının incelenmesinde, tahmin edilen bedeli tespit etmek amacıyla araştırma yapılmadığı, değer tespiti yapılırken ilgili yerlerden bilgi ve görüş alınmadığı ve kıymet takdir komisyonunca tespiti ilişkin dayanakların tahmin edilen bedel hesap tutanağında yer almadığı görülmüştür.

Belediyeler, mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarının kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun hükümlerine tabi olup bu Kanun'da belirtilen esas ve usullere göre gerçekleştirmek zorundadırlar.

Nitekim anılan Kanun'un 2'nci maddesine göre; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarda ve zamanda karşılanması esas olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bir kamu kaynağı olan gelirlerin elde edilmesinde görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludur. Bu ilkelere uygun

bir ihale ise ancak işin niteliğine ve ticari hayatın gerekliliklerine göre her türlü araştırmanın yapılması ve bunun sonuçlarının ihale sürecine yansıtılması ile mümkün olacaktır.

2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde yapılan düzenlemelere göre, tahmin edilen bedel idarelerce tespit edilecek veya ettirilecek; işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacaktır. Bu soruşturmalar sonucunda belirlenmiş olan tahmin edilen bedelin ise, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap cetvelinde gösterileceği ve ihale dosyası arasında saklanacağı düzenlenmiştir.

Kanun maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin, işinin ehli olmak şartıyla en az üç kişiden oluşacak komisyon marifetiyle yürütülmesi, piyasa fiyatı araştırma sürecinde resmi kurumlarca bildirilen emsal bedellere riayet edilmesi, gerekmesi halinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet almak suretiyle taşınmaz kira değerlerinin belirlenmesi, piyasa fiyatı araştırma süreci sonunda ilgili taşınmazın kira bedeli hakkında oluşan kanaatin bir rapora bağlanarak komisyon üyeleri tarafından imza altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; taşınmaz kiralama işlemlerinde kıymet takdir komisyonu görevlendirildiği ancak kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçılar meslek odası gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmadığı, internet sayfalarında yer alan ve ilgili taşınmazın fiziki özelliklerine yakın ilan bedellerine bakılmak suretiyle tahmin edilen kira bedelinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu durum mevzuata aykırılık oluşturmalarının yanında, örneğin tahmin edilen bedelin düşük belirlendiği ve istenen rekabet ortamının oluşmadığı durumlarda, İdare taşınmazlarının piyasa rayiçlerinin altında bir bedelle kiraya verilmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde tahmin edilen bedelin yüksek belirlendiği durumlarda da, ihaleye katılımın olmaması nedeniyle yeni bir ihaleye çıkılması ve bunun sözleşmesinin imzalanmasına kadar geçecek süre içinde Kurumun kira gelirinden mahrum kalması gibi bir risk de söz konusudur.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen tespitlerin düzeltilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, işlemlerin yasal düzenlemelere uygun bir şekilde yürütülmesi ve yukarıda belirtilen risklerin bertaraf edilmesi bakımından, tahmin edilen bedelin tespit edilmesi işlemlerinde, Kanun'da belirtilen mercilerden bilgi edinilmesine yönelik olarak gerekli

araştırmaların yapılması ve araştırma sonuçlarının ve tahmin edilen bedelin dayanağı olan hesap tutanağının ihale dosyasında saklanması gerekmektedir.

BULGU 8: Kiraya Verilen Taşınmazlardan Bir Kısımının Su, Elektrik ve Doğalgaz Aboneliklerinin Belediye Adına Olması ve Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

İdare tarafından 2886 sayılı Kanun kapsamında kiralama yapılmak suretiyle üçüncü kişilere kullandırılan taşınmazlardan bir kısmının su, elektrik ve doğalgaz aboneliklerinin Belediye adına olduğu ve giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu açıklanmıştır.

İdarenin mülkiyetinde ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde yapılan detaylı incelemede; Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanan 48 adet taşınmaza ait su, elektrik ve doğalgaz aboneliklerinin Belediye adına olduğu ve söz konusu giderlerin Belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatılmış olduğu ve bundan sonraki uygulamalarda daha dikkatli olunacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve açıklamalar çerçevesinde; taşınmazların yönetiminde 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü hesap verme sorumluluğu ile kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması prensibine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

İdarenin mülkiyetinde olup aktif olarak kullanılan bazı yapıların yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 5’inci maddesinde yapı; “*Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler*” olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun’un “Yapı ruhsatı” başlıklı 21’inci maddesinde; Kanun’un kapsamına giren bütün yapılar için 26’ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş,

“Yapı kullanma izni” başlıklı 30’uncu maddesinde ise; yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren ilgili belediye ve valilik bürolarından; 27’nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınmasının mecburi olduğu, mal sahibinin müracaatı üzerine yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespitinin gerektiği belirtilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Genel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesinin talep üzerine ilgili idaresince düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; İdarenin mülkiyetinde bulunan ve aktif olarak kullanılan 23 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen tespitlere yönelik çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; söz konusu yapılara yönelik yapı kullanma izin belgelerinin alınmasına ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli çalışmaların tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmazlara İlişkin İcmal Cetvellerinin Hazırlanmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerinin hazırlanmadığı görülmüştür.

Anılan Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olduğu belirtilerek kayıtların belgeye dayanmasının esas olduğu ifade edilmiş olup,

Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aşağıda belirtilen taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıt işlemlerinin gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır;

Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

- a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,
- b) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,
- ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,
- c) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; 2024 yılı içerisinde İdareye ait taşınmazlara yönelik gerçekleşen iş ve işlemlerin gösterildiği icmal cetvellerinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatılmış olduğu ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdareye ait taşınmazların anılan Yönetmelik hükümleri uyarınca takip edilmesi ve taşınmazların sağlıklı bir şekilde yönetilmesi adına taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 11: İmara İlişkin Encümen Kararlarının Uygulanmaması

Belediye sınırları içerisinde İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilerek, imara aykırı yapının kaldırılmasına ilişkin encümen kararlarının uygulanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının öğrenilmesi üzerine ilgili idarece o andaki inşaat durumunun tespit edileceği, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafinin yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil

olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilerin mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların, aykırılıklarının verilen süre sonunda giderilmemesi sonucunda Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınmalı ve altı ay içerisinde söz konusu karara konu yapılar yıkılmalıdır. Aksi takdirde, altı ay içerisinde yıkımı yapılmayan yapılar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yıktırılabilir ve yıkım maliyetinin %100 fazlası ile İdareden tahsil edilecektir.

Ancak, Belediye Encümeni tarafından İmar Kanunu'na aykırılığı sebebiyle karar alınan yapıların incelenmesi neticesinde; 31.12.2024 tarihi itibarıyla (2024 yılına ilişkin) Belediye Encümenince karar alınan toplam 147 adet yapının içerisinde 121 adedine ilişkin Encümen kararlarının yerine getirildiği, işlem yapılan 121 adet binanın metruk yapı statüsünde olduğu ancak kaçak yapı olarak inşa edilen 26 adet yapı hakkında encümen kararlarının uygulanmasına yönelik işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespiti 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer verilmesine rağmen İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen tespitlere yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İmar Kanunu'na aykırı olan ve haklarında Belediye Encümeni tarafından karar alınan yapılara yönelik mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesine ilişkin İdare tarafından gerekli iş ve işlemlerin başlatılması gerekmektedir. Aksi takdirde ilgili Bakanlık tarafından yapılacak işlem maliyetlerinin %100 fazlası ile tahsil edilebileceği ve Belediyenin ek mali külfete maruz kalacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinde Muafiyet Oranlarının Hatalı Uygulanması

Kurum tarafından gerçekleştirilen çeşitli yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde tüm riskler için

uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olduğu; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu; bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigorta poliçelerinde bakım devresi, yangın ve hırsızlıkta meydana gelebilecek hasarlar ile üçüncü şahıs mali mesuliyet hasarı ve diğer inşaat hasarları için %10 muafiyet oranı uygulandığı, poliçelerin bu halleri ile Genel Şartname’de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda yer verilmesine rağmen İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince, bulguda belirtilen tespitlere uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Bütün riskler sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta ancak yüklenici tarafından bizzat karşılanması gereken kısmın artmasına sebebiyet vererek Kurumun karşılaşılabileceği riski yükseltmektedir.

Sonuç olarak, istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, Kurum ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım işlerine ait inşaat sigortalarında %2’den fazla muafiyet oranı belirlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerde Şikâyet Sürelerinin Gözetilmemesi

İdare tarafından parasal limit dâhilinde yapılan pazarlık usulü ihalelerde, şikâyet sürelerinin gözetilmediği görülmüştür.

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

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

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

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

Tablo 8: Şikâyet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı	Davet Tarihi	İhale Tarihi
2024/72096	Muhtelif Ahşap Malzeme	22.01.2024	25.01.2024
2024/76023	Seyir Terası ve Giriş Takları Alımı	23.01.2024	29.01.2024
2024/70371	Ahşap Güvenlik Kulübesi, Büfe ve Mescit Alımı	19.01.2024	23.01.2024
2024/1255679	3 Ay Süreli Sürücüsüz Araç Kiralama Hizmet Alımı	20.09.2024	24.09.2024

Yapılan incelemede, tabloda örnekleri görüldüğü üzere, parasal limit kapsamında yapılan pazarlık usulü ihalelerde, doküman almaya ve teklif vermeye davet edilen istekliler için şikâyet başvuru sürelerinin gözetilmediği tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak yapılacak ihalelerde şikâyet başvuru sürelerinin gözetileceğini ve isteklilerin doküman almaya ve teklif vermeye davet edilmesine dair Yönetmelik hükümlerinin göz önünde bulundurularak işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare ihtiyaçlarının zamanında ve uygun şartlarda karşılanması ve hukuki ihtilafa düşülmemesi için ihalelerde şikâyet başvuru süreleri gözetilerek isteklilerin doküman

almaya ve teklif vermeye davet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

İdare tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarında mevzuatta öngörülen muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirilmediği ve muayene kabul komisyonlarının işin uzmanı olmayan kişilerden oluşturulduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Denetim, muayene ve kabul işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasında; teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı belirtilerek mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe, bunlara ilişkin muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 28’inci maddesinde ise muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği’nin “Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Muayene ve kabul komisyonları, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç (3) kişiden oluşturulur. İşin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabilir.

Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir.

İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamaz. Ancak, kontrol teşkilatı üyelerinin muayene ve kabul komisyonu ile

birlikte işyerinde, işyeri öngörülmemeyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yerde hazır bulunması zorunludur” denilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri” başlıklı 6’ncı maddesinde ise;

“Muayene ve kabul komisyonu, 8 inci maddede belirtilen hükümlere göre kurulduğu tarihten itibaren, on (10) günü geçmemek üzere idarece belirlenen süre içinde işyerine, işyeri öngörülmemeyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yere giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 44 - 49 uncu maddelerine göre inceler, muayene eder ve işin niteliğinin ihtiyaç göstermesi halinde gerekli gördüğü kısımların incelemesini ve gerekli görürse işletme ve çalışma deneylerini yapar. Kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin kabulünü yapar” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde muayene ve kabul işlemlerinin, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılması; muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının veya taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde yer verilen düzenlemelere benzer şekilde Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik ile Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir. Buna göre hizmet alımı, mal alımı ve yapım işlerinin muayene ve kabul işlemlerinde görevlendirilecek personelin işin uzmanı olması gerekmektedir. İdarede işin uzmanı personel bulunmaması durumunda ise 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından uzman veya teknik eleman görevlendirilebilecektir.

Muayene ve kabul komisyonları yapılan alımın ihale mevzuatı, sözleşme ve şartnamelerde yer verilen hükümler doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğini bu düzenlemelerde yer verilen hükümler çerçevesinde incelemek ve kontrol etmekle sorumludur. Ayrıca muayene ve kabul işlemlerinin yapılması ilgili yönetmeliklerde düzenlenen sürelerde gerçekleştirilmelidir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan bazı alımlarda ilgili muayene ve kabul komisyonlarının işin uzmanı kişiler tarafından oluşturulmadığı ve bazı harcama birimleri tarafından (Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Park ve Bahçeler Müdürlüğü) yapılan alımlarda işle ilgili yeterliliği ve bilgisi olmayan kurum kadrosunda işçi olarak görev yapan kişiler tarafından muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

İdare kadrolarında, mühendis, mimar, tekniker, teknisyen gibi unvanlarda personel bulunmasına rağmen uzmanlık ve teknik yeterliliği olmayan işçi kadrosundaki aynı kişiler birbirinden farklı uzmanlık gerektiren işlerde muayene ve kabul komisyonlarında görevlendirilmiştir. Ayrıca uzmanlık ve teknik yeterliliği olmayan kişilerce yapılan muayene ve kabul işlemlerinde yeterli kontrol sağlanması mümkün olmadığından kabul tutanaklarının sadece imzalanmak suretiyle prosedüre uygun hale getirildiği, gerekli kalite ve kontrol süreçlerinin gerçekleştirilemediği değerlendirilmektedir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak muayene ve kabul komisyonlarında işin uzmanı personellerin görev alması konusunda satın alma yapan personellerin bilgilendirildiğini ve bulguda bahsedilen hususlara riayet edilmesine özen gösterileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, muayene ve kabul komisyonunun oluşturulmasında ve muayene kabul işlemlerinin yapılmasında yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması

Belediyenin hizmet alımı suretiyle edindiği temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinde Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere uyulmadığı görülmüştür.

30 Haziran 2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu

kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir.

- Genelge’de uluslararası toplantılar ile millî bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyeceği, hediye verilmeyeceği,
- Mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtımı türü işler yaptırılmayacağı,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyeceği

ifade edilmiştir.

Mamak Belediyesi Tasarruf Genelgesi’ne uygun olmayan birçok alım yapmıştır. Örnek olarak; 51 adet sosyal tesisin toplu açılış töreni organizasyonu (2.340.000 TL), 10 Ocak Gazeteciler Günü Organizasyonu (669.600 TL), Başkanlık makamına ziyarete gelen ziyaretçiler için yemek, içecek satın alınması (654.500 TL) sayılabilir.

Yine Genelge’nin yayım tarihinden sonra Kamu İdaresi tarafından hediye olarak verilmek üzere taşınır alımları yapılmıştır. Örnek olarak; Mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı içinde gerekli sayılan etkinlik ve törenler için altın alınması (288.120 TL) ve Mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı içinde gerekli sayılan etkinlik ve törenler için çiçek alınması (60.500 TL) sayılabilir.

Genelge doğrultusunda yukarıda örnek olarak verilen etkinliklerin hiçbiri uluslararası toplantı ve millî bayram istisnasına girmediği için hizmet alımı kapsamında yapılan faaliyetlerin ve hediye amaçlı taşınır alımlarının Genelge’ye aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca, 17 Mayıs 2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nde de 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nde yer alan ve yukarıda eleştiri konusu yapılan hususların aynı şekilde korunduğu göz önünde bulundurulmalı ve devam eden alımlarda 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’ne göre hareket edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında, temsil, ağırlama ve tören giderleri kapsamında yapılan harcamaların yılın ilk üç ayından sonra kullanılmadığı belirtilmişse de, yıl genelinde yapılan harcamalar değerlendirildiğinde, bu harcamaların tasarruf tedbirlerine uygun olmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının Genelge’de yer alan tasarruf tedbirlerine uyularak kullanılması her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev olduğu kadar aynı zamanda bir mecburiyet olarak da değerlendirilmelidir.

BULGU 16: İdarenin Tasarrufundaki Bazı Araçlarda Araç Takip Sisteminin Bulunmaması ve Kiralık Araçlara Takılacak Takip Cihazları İçin İhale Dokümanlarında Cezai Şart Öngörülmemesi

İdarenin kiralama veya hibe yoluyla edindiği binek araçların bir kısmında araç takip cihazı bulunmadığı ve kiralanan araçlara yüklenici tarafından takılması gereken araç takip cihazları için ihale dokümanlarında cezai şart öngörülmediği görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı genelgede, taşıtların verimli kullanımı ile işletme maliyetlerinin asgari seviyeye indirilmesine yönelik gerekli önlemlerin idarelerce alınacağı, bu kapsamda taşıtların masraflarının gider türleri itibarıyla plaka bazında düzenli olarak kayıt altına alınacağı, harcama yetkililerince taşıtların çalışma süresi, güzergâhı, ortalama yakıt tüketim değeri, bakım maliyetleri ve sürücü performansının düzenli olarak izleneceği belirtilmiştir. Öte yandan, söz konusu hükümlerin üst yöneticiler tarafından hassasiyetle izlenip denetleneceği, aksine hareket edenler hakkında ilgili mevzuat hükümlerine göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar” başlıklı 27’nci maddesine göre; ihale dokümanında, isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunacaktır. Anılan

maddenin r bendine göre idari şartnamede ihale konusuna göre ihale konusu işin başlama ve bitirme tarihi, yapılma yeri, teslim şartları ve gecikme halinde alınacak cezaların belirlenmesi zorunludur.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Borcun İfa Edilmemesi" başlıklı 112'nci maddesine göre; borç hiç veya gereği gibi ifa edilmezse borçlu, kendisine hiçbir kusurun yüklenemeyeceğini ispat etmedikçe, alacaklının bundan doğan zararını gidermekle yükümlü olacaktır. Dolayısıyla taraflar alacak ve borç ilişkisine girerken; alacaklı alacağını güvence altına almak için sözleşmeye cezai şart maddesi koydurması gereklidir.

İdarenin yapmış olduğu "2 Yıl Süreli Sürücüsüz Araç Kiralama" hizmet alım işinin teknik şartnamesinin 2.9'uncu maddesinde "*Tüm araçlarda GPRS sistemi bulunacak ve araçların İdare merkezinden takip edileceği sistem kurulacaktır. GPRS sistemine ait tüm giderler yüklenici firma tarafından karşılanacaktır*" ifadesi bulunmaktadır.

İdarenin taşıtlarına yönelik yapılan incelemelerde, kiralık araçlar için teknik şartnamede "araçların yüklenici tarafından takip cihazları takılı olarak teslim edilmesi" şartı olmasına karşın kiralanan 33 binek aracın 14'ünün şartnameye aykırı olarak araç takip cihazı takılı olmadan yükleniciden teslim alınıp kullanıldığı ve ihale dokümanlarında araç takip sisteminin kurulmamasına yönelik herhangi bir cezai şart öngörülmediği görülmüştür.

Ayrıca hibe yoluyla edinilen 6 adet binek araçta da takip cihazı bulunmaması araçların çalışma süresi, güzergâhları ve ortalama yakıt tüketim değerlerinin takip edilmesini zorlaştırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, yapılacak ihalelerde teknik şartnamede olması gereken cezai şart maddesine dikkat edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin tasarrufu altında bulunan araçların tamamının araç takip sistemine dahil edilmesi ve ihale konusu işlerin denetiminin daha etkin olarak yerine getirilebilmesi için ilgili cezai şartların ihale dokümanlarına konulması gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması

Taşınır işlemlerine ilişkin kayıtlar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, ayrıntıları aşağıda belirtildiği üzere Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı bazı hususların bulunduğu görülmüştür.

· Yönetmelik'in "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre taşınır işlemlerinde tutulması gereken defterler arasında sayılan ve taşınır malzemelerin takip ve kontrolünün sağlanabilmesi açısından son derece önemli verilerin işlenmesi amacıyla düzenlenen Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanaklı Taşınırlar Defteri'nin bazı harcama birimleri tarafından tutulmadığı tespit edilmiştir.

- Mezkûr Yönetmelik'in "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasının (ç) bendinde, demirbaşlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için Dayanaklı Taşınırlar Listesi'nin düzenlenmesi öngörülmüştür. Benzer düzenleme Yönetmelik'in "Dayanaklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinin altıncı fıkrasında da mevcuttur. Kurumda, ortak kullanım alanlarına tahsis edilen yazıcı ve mobilya gibi demirbaşlar için Dayanaklı Taşınırlar Listesinin bazı harcama birimleri tarafından düzenlenmediği görülmüştür.

- Anılan Yönetmelik'in "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinin beşinci fıkrasında ambar sayım işlemlerinin tamamlanmasından sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların Dayanaklı Taşınırlar Listeleri esas alınarak sayılacağı ve sayım sonuçlarının Sayım Tutanağında "Kayıtlara Göre Ortak Kullanım Alanlarında Bulunan Miktar" sütununda gösterileceği belirtilmiştir. Yapılan incelemede, yazıcı gibi bazı demirbaşların sayım tutanağında "Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar" sütununda yer aldığı ancak fiili denetimlerde söz konusu demirbaşların ortak kullanıma verildiği ve "Kayıtlara Göre Ortak Kullanım Alanlarında Bulunan Miktar" sütununda gösterilmediği, bu nedenle sayım tutanağında yer alan bilgilerin gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

- Yönetmelik'in "Dayanaklı taşınırların numaralandırılması" başlıklı 36'ncı maddesinin birinci fıkrasında, giriş kaydı yapılan dayanaklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği hüküm altına alınmış olmasına rağmen, bazı harcama birimlerinin Kuruma ait dayanaklı taşınırlar için verilen sicil numaralarının taşınırların üzerinde belirtilmesine ilişkin barkodlama çalışmalarını tamamlamadıkları tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen usul ve

esaslara göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca harcama yetkililerinin, taşınır kayıtlarının ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de aynı maddede belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin eksikliklerin giderildiği belirtilmiş olmakla birlikte, bu durumu kanıtlayan herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak; yukarıda maddeler halinde sayılan eksiklikler dolayısıyla bazı harcama yetkililerinin, taşınır kayıt ve kontrol süreçlerine ilişkin sorumluluklarını tam anlamı ile yerine getirmediği tespit edilmiş olup söz konusu eksikliklerin giderilerek taşınır işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi önem arz etmektedir.

BULGU 18: Görev ve Yetkisi Bulunmayan Müdür Kadrolarına Atama Yapılması

İdare tarafından görev ve yetki alanı belirlemesi yapılmamış ve herhangi bir faaliyeti bulunmayan müdürlük kadrolarına mevzuata aykırı olarak atama yapıldığı ve müdürlük maaşı ödendiği görülmüştür.

Belediye, bağlı kuruluş ve mahalli idare birliklerinde personel istihdamına ilişkin düzenlemeler getiren Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik’in 1’inci maddesinde; bu Yönetmelik’in amacının; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin “Kadroların Tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında; “*Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılamaz. (...)*”, ikinci fıkrasında; “*Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer*

verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. (...)” hükmüne yer verilmiştir.

02.06.2024 tarih ve 32564 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelikte yapılan değişiklikle 5’inci maddeye göre tespit edilen EK-1 Belediye ve Bağlı Kuruluları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvellerinin C) Grubu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tasnif Cetveli’nin C-18 grubunda Mamak Belediyesi bulunmaktadır. Cetvele göre 11 adet müdürlüğün zorunlu olarak ihdas edileceği, seçimli olarak ise 45 adet müdürlüğün (3) sayılı listeden seçileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinin birinci fıkrasında; “*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*” hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun’a istinaden 31.15.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’de de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda “*5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31’inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.*” denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, birim müdürlüğü unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenecek ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamayacaktır. Ayrıca bu kadroların icrai niteliğinin olması ve bütçesi ile harcama birimi ve harcama yetkililiğinin de bulunması gerekmektedir. Hiçbir faaliyeti, organizasyonu, personeli, bütçesi, yetki, sorumluluk ve çalışma usul ve esaslarını belirleyen yönergesi olmayan sadece kadro unvanı kullanılan müdürlükler ihdas edilemez.

Kurum teşkilat şeması, bütçe ve insan kaynakları üzerinde yapılan incelemelerde, İdarenin anılan Yönetmelik gereğince norm kadro cetvellerini oluşturduğu buna göre 47 adet müdürlük ihdas edildiği, 2024 yılı bütçesiyle 23 adet müdürlüğe ödenek tahsis edildiği ve icrai olarak faaliyet gösteren 31 adet müdürlüğün bulunduğu görülmüştür.

Yine İdare kayıtları incelendiğinde herhangi bir harcama birimi ve harcama yetkililiği oluşturulmadığı halde 20 adet müdürlük kadrosuna atama yapıldığı, bu müdürlüklere atanan kişilerin fiili olarak müdürlük yapmadıkları ve müdür kadroları için belirlenen mali haklardan yararlandıkları tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca bir müdürlük kadrosunun ihdas edilmesi durumunda bunun belirli bir görev ve yetki ile Kurum hizmet ağı içinde organizasyonu olması gerektiği açıktır. Hiçbir görev ve yetkisi olmayan müdür kadrolarına atama yapılması ve bu kişilerin müdürlüğe ilişkin mali haklardan yararlanmaları mevzuata uygun değildir.

Kamu İdaresi cevabında; müdür kadrosunda olup fiilen müdür olarak görev yapmayan personelin, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Hizmet Grupları Arasında Geçişler" başlıklı 19'uncu ve "Kazanılmış haklar" başlıklı 21'inci maddelerine göre müdür kadrosunu kazanılmış hak olarak elde ettikleri ve eşdeğer başka bir kadro bulunmağı için müdür kadrolarına atandıkları ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Hizmet Grupları Arasında Geçişler" başlıklı 19'uncu maddesinde; Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanların, alt görevlerde çalışma süresi şartı hariç olmak üzere, aranan diğer özel şartları taşımaları kaydıyla, yönetim hizmetleri grubunda gösterilen kadrolara sınavsız, genel hükümlere göre atanabileceği belirtilmiştir.

Ancak ilgili Yönetmelik hükümlerinde, görevde yükselmeye tabi kadrolar arasında sayılan müdür kadrosu için kazanılmış hak elde edebilmek Yönetmelik'in öngördüğü genel ve özel şartların birlikte sağlanmasıyla mümkün olmaktadır. Yönetmeliğe göre görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartın en önemlisi görevde yükselme sınavında başarılı olmaktır. Bu şartı sağlamayan personelin daha üst görevlerde altı ay süreyle çalışmış olması müdür kadrosu için kazanılmış hak elde edilmiş olduğu anlamına gelmemektedir.

Dolayısıyla üst görevlerde altı ay süreyle çalışmış personelin, müdürlük kadrosunu kazanılmış hak olarak elde ettiği kabul edilerek fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin oluşturulan müdürlük kadrolarına atanmaları mevzuata uygun değildir.

Müdürlük kadrolarının hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmesi, fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılmaması ve söz konusu müdürlük atamalarının iptal edilerek uygun kadrolara atamaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Kamu İdaresinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İçin Kurulan Şirketi Olmasına Rağmen İkinci Bir Şirketten Aynı Kapsamda Hizmet Alımı Yapması

İdarenin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kurduğu şirketi olmasına rağmen yine kendisine ait diğer şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

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

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Teklif Fiyata Dahil Olacak Giderler” başlıklı 78’inci maddesinin 78.1.3’üncü bendi ise; mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilmektedir.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın Geçici 1’inci maddesinde; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin yayımlandığı tarihte idarenin 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı idare şirketi birden fazla ise idarenin, işçileri mali ve sosyal haklarıyla birlikte hizmetin devredildiği idare şirketine aktarabileceği belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idare şirketlerine yeni işçi alımı konulu 28.04.2018 tarihinde yayımlanan Genelge’de; şirketlere yeni işçi alımında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 2’nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca işçi alım ilanlarının duyuru amacıyla Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğüne gönderileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin hemen ardından 30.03.2018 tarihinde, %100 sermayesine sahip olduğu Personel Limited Şirketini kurmuş ve şirket üzerinden işçi istihdamı gerçekleştirmiştir. Münhasıran personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla kurulan bir şirketi olmasına rağmen yine Kamu İdaresinin %100 sermayesine sahip olduğu MABEL Anonim Şirketi ile personel çalıştırılmasına dayalı alımı doğuracak şekilde hizmet alımını içeren 7 farklı sözleşme yapıldığı ve 2024 yılında bu sözleşmeler ile toplam 375 işçi çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları

İşin Konusu	Sözleşme Tarihi Ve Süresi	Sözleşme Bedeli	Personel Sayısı	Müdürlük
Hayvan Toplama	01.01.2024-1 Yıl	29.078.869,15	30 Kişi	Veteriner İşleri Müdürlüğü
Temizlik Hizmetleri	01.01.2024-1 Yıl	57.965.064,35	99 Kişi	Temizlik İşleri Müdürlüğü
Servis Elemanı	01.01.2024-1 Yıl	27.653.145,05	59 Kişi	Kültür Ve Sosyal İşler Müdürlüğü

Teknik Destek Personeli	01.01.2024-359 Gün	1.895.383,01	2 Kişi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü
Park Bahçe Korunması, Bakımı, Onarımı, Temizliği	01.01.2024-1 Yıl	119.903.411,46	145 Kişi	Park Ve Bahçeler Müdürlüğü
Çevre İlaçlama Hizmeti	01.01.2024-1 Yıl	19.423.629,01	16 Kişi	Park Ve Bahçeler Müdürlüğü
Aşevi İçin Personel Hizmeti	01.01.2024-1 Yıl	21.368.470,00	24 Kişi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü

Kamu İdaresince ikinci şirket üzerinden gerçekleştirilen personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile Genelge'de yer alan yeni işçi alım şartları uygulanamamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonraki uygulamalarda doğrudan personel hizmet alımlarının Belediyeye ait tek şirketten alınmasına yönelik gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Usul ve Esaslar'ın Geçici 1'inci maddesinde belirtilen 696 sayılı KHK ile düzenlemenin yapıldığı tarihte personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı birden fazla şirketten gerçekleştirilmişse idarelere personeli tek şirket üzerinden görmek konusunda seçme imkanı tanınmıştır. Fakat 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesine göre münhasıran personel şirketi kurulmuş olması halinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının sadece bu şirket üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Şirket Bünyesinde Gerçekleştirilen İşçi Alımlarının Türkiye İş Kurumu Üzerinden Duyurulmaması

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında İdarenin %100 hissesine sahip olduğu Mamak Belediyesi Personel Ltd. Şti. bünyesinde yapılan işçi alımlarının ilan edilmek üzere Türkiye İş Kurumuna gönderilmediği görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) Ek 20'nci maddesinde; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerinin 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı

ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği hüküm altına alınmış olup,

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise bu kapsamda yer alan şirketlerde, işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırlara, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamalar ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasların belirleneceği ifade edilmiştir.

Bakanlar Kurulu tarafından 09.04.2018 tarihinde 2018/11608 Karar Sayısı ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar yayımlanmış olup, söz konusu Usul ve Esasların “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; personel giderlerine ilişkin oranların aşılmaması kaydıyla işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapılabileceği ve idarelerin belirlenen oranların aşılmaması kaydıyla personel çalıştırmasına dayalı yeni hizmetlerini şirketlerine gördürebileceği ve bu amaçla şirketler tarafından yeni işçi alımı yapılabileceği belirtilmiştir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasında; il özel idarelerinin, belediyelerin ve bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile bağlı kuruluşlarının Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler ile kooperatiflerin bu Yönetmelik hükümlerine tabi olduğu belirtilmiş olup, bu kapsamdaki işçi alım ilanlarının Türkiye İş Kurumuna bildirilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 696 sayılı KHK sonrası ilgili kurumların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını kendi şirketlerine gördürebileceği ve personel giderlerine ilişkin oranların aşılmaması kaydıyla işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda işçi alımı yapılabileceği ancak söz konusu işçi alımlarının duyurulması maksadıyla iş gücü istem formlarının Türkiye İş Kurumuna gönderilmesinin bir zorunluluk olduğu görülmektedir.

Personel hareketleri üzerinde yapılan incelemelerde; İdare tarafından 12.04.2021 tarihinde 50 kişi, 12.12.2023 tarihinde 20 engelli kişi, 12.12.2023 tarihinde 100 kişi, 14.12.2023

tarihinde 20 engelli kişi olmak üzere toplam 4 kez ilan yapıldığı ancak bu alımlarda ilanlarda gösterilen sayılara uygun olarak personel alımı yapılmadığı ve diğer personel alımlarının hiçbirinin Türkiye İş Kurumuna gönderilmediği ve ilgili kişilerin doğrudan Mamak Belediyesi Personel Ltd. Şti. bünyesinde işe başlatıldıkları tespit edilmiştir.

2021 ve 2024 yılları arasında, İdareye ait şirket bünyesinde 632 kişinin ilk defa istihdam edildiği, sadece 4 kez personel alımı için ilan yapıldığı, yapılan ilanlarda gösterilen sayılara riayet edilmediği ve diğer alımların hiçbirinde Türkiye İş Kurumu üzerinden duyuru yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 13.12.2023 tarihli duyuruya istinaden personel alımı için ilan yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ve yukarıda belirtildiği üzere ilanlarda gösterilen sayılara riayet edilmediği, bir kez toplu ilan yapılarak yıl içerisinde farklı tarihlerde işçi alımları yapıldığı görülmüştür.

Sonuç itibarıyla, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere Usul ve Esaslar'da belirtilen oranların aşılmaması kaydıyla İdareye ait şirket üzerinden yeni işçi alımlarına ilişkin istem formlarının ilgililere duyurulmak maksadıyla Türkiye İş Kurumuna gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında Belediye Şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, eksik ödemeden kaynaklı olarak Şirket tarafından SGK primi ve vergi tutarı ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği ayrıca biriken bu borçların gecikme zammı ve faiz yüküne katlanıldığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; belediyenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptığı ödemeler net ücret, bireysel

emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar ve gecikme cezaları nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, personel temin edilen iki belediye şirketine 2024 yılında toplam hakediş tutarı kadar ödeme ve mahsup yapıldığı ifade edilmiş ancak bu duruma ilişkin kanıtlayıcı bir evrak sunulmamıştır. Yıl içerisinde yapılan kontrollerde şirketlere ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği ve bu şirketlerin birikmiş SGK ve vergi borçlarının olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, bütçelerin stratejik plan ve performans programına dayanılarak hazırlanması, planlamanın daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ve kaynakların daha etkin yönetilmesine yardımcı olacaktır. 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı/faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanabilecektir.

BULGU 22: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

İdarenin şirket personeli dahil toplam personel giderlerinin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aştığı görülmüştür

28.04. 2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Personel

giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir.

Aynı maddede; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ancak belirlenen oranları aşan idarelerin İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabilecekleri ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede aşağıda yer alan tablodan ayrıntısı görüleceği üzere 2024 yılı için personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırın 930.481.265,67 TL olmasına rağmen İdarenin Şirket personeli dahil toplam personel gideri 1.178.029.806,67 TL olarak gerçekleştiği; dolayısıyla personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının %50,64’üne ulaştığı tespit edilmiştir.

Ayrıca personel gider oranı aşılmış olmasına rağmen 2024 yılında Bakanlıktan izin alınmaksızın toplam 98 personel şirket üzerinden istihdam edilmiştir.

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

Tablo 10: Personel Giderleri Tablosu

En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)	Gider Oranı (%)
1.468.006.540,56	58,46	2.326.203.164,17	930.481.265,668	1.178.029.806,67	50,64

Kamu İdaresi cevabında, personel giderlerinin artmasının temel nedeninin yılın son altı ayında işçiler ile yapılmış olan toplu sözleşmeden kaynaklı maaş artışı olduğu ve yeni işçi alımına ilişkin 2024 yılında yapılan Bakanlık izin talebine 17.03.2025 tarihinde onay verildiği ifade edilmiştir.

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

BULGU 23: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kurum personel işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle yüksek miktarda birikmiş yıllık izin süresi bulunan kişilerin olduğu tespit edilmiştir.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde şartları taşıyan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve bu izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlere ilişkin çeşitli hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği hüküm altına alınmış, bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yukarıda belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 ve 2024/7 sayılı genelgelerde de; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları

yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti esas alınarak hesaplanmaktadır. Bu ise söz konusu işçiye yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemelerde Belediyede görev alan kadrolu 46 işçiden 10'unun 100 ile 200 gün arasında, 13'ünü 201 ile 300 gün arasında, 4'ünün 301 ile 400 gün arasında ve 3'ünün de 400 günden fazla kullanmadığı birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. 31.12.2024 tarihi itibarıyla 30 işçinin toplam 7604 gün birikmiş yıllık izni bulunmakta olup kullanılmayan bu yıllık izinlerin 2024 yılı ücret tutarları ile Kuruma maliyeti yaklaşık olarak 12.115.461 TL'dir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup işçi kadrosunda bulunan personelin izinlerinin hizmetlerin kesintisiz yürütümü esas alınarak belli periyotlarda planlanarak kullandırıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Kuruma ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 24: Kadınlar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevinin Açılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kadınlar ve çocuklar için açılması gereken konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda

olduğu, diğerk belediyelerin ise mali durumları ve hizmet öncelikleri değerkendirilerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilecekleri belirtilmektedir.

Bu kapsamda, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 31.12.2024 tarihi itibarıyla nüfusu 686.777 olan Mamak İlçesine hizmet veren Belediyenin, kadınlar için konukevi açması zorunluluğu bulunmaktadır. Yapılan incelemede; İdarece açılmış herhangi bir konukevinin bulunmadığı görölmüştür.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup kadın konuk evi olarak kullanılabilecek uygun mekan aranmakta olduğu, bulunduğu takdirde en kısa zamanda konuk evinin hizmete gireceğı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kadınlar ve çocuklar için bir konukevinin açılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yıkım Kararı Alınan Bazı Yapılarla İlgili Olarak Gerekli Hukuki Sürecin İşletilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu tespit "İmara İlişkin Encümen Kararlarının Uygulanmaması" başlığı altında "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Yapı Ruhsatı Olmayan Bazı Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Kadınlar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevinin Açılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Bütün Riskler (All Risk) Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinde Muafiyet Oranlarının Hatalı Uygulanması" başlığı altında "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Yevmiye Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması" başlığıyla "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus "Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması" başlığıyla "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Kamu İdaresine Ait Şirkete Yaptırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporun "Diğer Bulgular" bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Gelecek Yıllara İlişkin Olarak Yapılan	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.

Harcamaların Cari Yıl İçerisinde Giderleştirilmesi			
--	--	--	--