

Ayrıca 4735 sayılı Kanun'un "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesi, alt yüklenicileri de yüklenici ile beraber kesin kabul tarihinden sonraki on beş yıl boyunca ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu tutmuştur.

Yine 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği durumlar arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarelerden onay alınmaksızın alt yüklenici çalıştırılması mümkün değildir. Söz konusu onay alınmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda, mevzuatın öngördüğü birçok hususun idareler tarafından kontrol edilebilme imkânının azalacağı, alt yüklenici olması yasaklanmış gerçek veya tüzel kişilerin bu durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, yapım işleri bağlamında alt yüklenicilere yaptırılacak iş bölümlerinin mevzuatta belirtilen sınırlara uygunluğunun kontrolünün güçleşeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Tüm bu açıklamalar ışığında yapılan denetimler sırasında, Kurum tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ile hizmet alım ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Söz konusu ihalelere 2020/374796 kayıt numaralı Yol, Cadde ve Kavşaklarda Bariyer, Bordür ve Kaldırım Yapım İş, 2020/652540 kayıt numaralı Yaya Üst Geçit Yapım İş, 2020/593481 kayıt numaralı Mahallelere İnternet Hizmeti Alımı İş, örnek olarak verilebilir.

Sonuç olarak, ihale yüklenicilerinin, ilgili iş kapsamında çalıştırdıkları alt yüklenicileri ve bunlarla imzaladıkları sözleşmeleri Kurumun onayına sunmaları ve Kurum tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi, mevzuattan kaynaklanan sorumlulukların yerine getirilebilmesi anlamında son derece önemlidir.

BULGU 10: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapıp yapılmadığı dikkate alınmadan Büyükşehir Belediyesi

tasarrufundaki yollara cephesi olan yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplama göre "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" tahsil edildiği tespit edilmiştir.

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.

Bir sonraki madde olan "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 Altyapı 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.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

Söz konusu bedelin Belediye Meclis Kararları uyarınca hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. Zira tüm kamu kurumları gibi belediyeler de ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplayabilirler. Kanuni dayanağı

olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşarak gelir toplanması mali mevzuat açısından uygun değildir.

Şayet 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 kısmında 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 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 sistematüğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" alındığı, bu suretle 2021 yılında toplamda 167 milyon TL'nin üzerinde tahakkuk kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

Şayet alınan bedel ilgili yolun ilk yapıldığında alınması gereken bedellerin alınmaması sebebiyle alınıyorsa yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere uygulama yine de hatalıdır. Zira böyle bir durumda, yol ilk yapıldığında 2464 sayılı Kanun'a göre katılma paylarının hesaplanıp hizmetin götürüldüğü sırada mülk sahibi olanlara ilgili tutarların dağıtılması gerekmektedir. Aksi bir uygulama katılma payını gerçekten ödemesi gereken mükellef yerine bir başka kişiden söz konusu maliyetlerin alınmaya çalışılması anlamına gelecektir.

Kurum tarafından yapılan uygulamanın hatalı olduğu; 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Raporlarında konu edilmiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 10.03.2020 tarihinde hazırlanan 10.03.2020 tarih ve 14399437-010.06.02-E.60063 sayılı yazıda

açıkça belirtilmiş, Kurumun taraf olduğu ve Danıştay tarafından verilen E.2106/12034 ve K.2018/10246 sayılı Karar'da hüküm altına alınmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yazılan ve yukarıda tarih ve sayısı belirtilen yazıda aynen; "...teknik altyapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin alınmaması gerektiği..." belirtildiği gibi yine yukarıda belirtilen Danıştay Kararı'nda da aynen; "...uyuşmazlık konusu alanın yapılaşmış bir alan olup teknik ve sosyal alt yapısı mevcut olduğundan 3194 sayılı İmar Kanununun 23. maddesi uyarınca alt yapı katılım bedeli alınamayacağı, mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsi ve yenilenmesi gerekmesi halinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceği açıktır" ifadelerine yer verilmiştir.

Gerek Sayıştay raporları gerekse de Bakanlık ve Danıştay Kararı'nda, yapılan işlemin hatalı olduğu tüm açıklığıyla ortaya konulmasına rağmen Kurum tarafından hatalı uygulama devam ettirilmiş ve düzeltici herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta tekrardan söz konusu bedelin Meclis Kararıyla alındığı, yapı ruhsatı alınmasının istisnai durumlar hariç bütün yapılar için zorunlu olduğu belirtilmiş, geliştirme alanı ve yerleşik alan tanımlarına yer verilerek bu kapsamda tüm yapılar için söz konusu bedelin alınması gerektiği belirtilmiştir. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik altyapısı olmayan yapılar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir. Zira geliştirme alanı içinde yer alan ve teknik altyapısı tamamlanmış bir alanda bile söz konusu bedelin alınması mümkün değilken tüm altyapısı tamamlanmış yerleşik alanlardan söz konusu bedelin istenilmesi düşünülemez.

Sonuç olarak; İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen "Geliştirme alanları" ve "bu alanlarda teknik alt yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler" ile sınırlı tutulması, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 11: İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde, ilçe belediyeleri tarafından ruhsatlandırılan inşaatlardan toprak hafriyatı harcı alınmadığı ve bazı ilçe belediyelerinin söz konusu harcın kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunmamasına rağmen söz konusu harcı yapı ruhsatı aşamasında tahsil ettikleri tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işletirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İmar ile ilgili harçlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, toprak hafriyatı, "Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür." şeklinde tanımlanmıştır.

Tüm bunların yanı sıra harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna ödediğı yasal tutarlar olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden

yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerindedir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyük şehirlerde bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyelerine ödenmesi gerektiği noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Yapılan denetimlerde, ilçe belediyeleri tarafından yapı ruhsatı verilen inşaat alanlarından çıkan hafriyat toprağı ile yıkım artığı malzeme için ABB tarafından toprak hafriyat harcı alınmadığı, bazı ilçe belediyelerince, harç konusu hizmet ile ilgili herhangi bir görev ifa edilmemesine rağmen söz konusu harcın ruhsat verme aşamasında kendi gelirleri gibi tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Çevre Kanunu uyarınca alınan hafriyat bedellerinin mevzuata uygun olarak takip edildiği belirtilmişse de bulguda bahsedilen Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde takip ve tahsil edilmesi gereken toprak hafriyat harcıdır.

Sonuç olarak, ABB tarafından sunulan hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının Kurum tarafından takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Bütçe İçi İşletme ile İlgili Mevzuata Uygun Hareket Edilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan Yenikent Asaş Stadi'nin Başkanlık Oluru ile kurulan "Stat Yönetimi" marifeti ile işletildiği ve söz konusu işletmeye ilişkin muhasebe işlemlerinin Kurum muhasebe sistemi ile ilişkilendirilmeksizin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre bütçe içi işletme kurulmasına karar vermek belediye meclisinin yetkisindedir.

Aynı Kanun'un "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde ise belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, işletme "mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan, özel gelir ve giderleri olan (...), belediyeler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri" şeklinde tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'te, bütçe içi işletmenin, mahalli idare bünyesinde bir birim gibi kurulacağı ve harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin de mahalli idare harcama biriminde olduğu gibi belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde, işletmenin ticari işlerine ilişkin giderleri dışında kalan personel giderleri, prim giderleri; mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı ve işletme ödeneğinin ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği belirtilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı ve işletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetlerinin, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak bu Yönetmelik hükümlerine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından ayrı bir "Stat Yönetimi" oluşturmak ve bu yönetim adına vergi numarası almak sureti ile hukuki anlamda bir bütçe içi işletme kurulduğu ancak yukarıda yer verilen mevzuatta öngörülen gerekliliklerin yerine getirilmediği görülmüştür. Özetle;

- "Stat Yönetimi" kurulmasına ilişkin kararın, belediye meclisi kararı yerine başkanlık oluru ile alındığı,
- Söz konusu bütçe içi işletmenin kurulması için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı,
- İşletmenin harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin ilgili Yönetmelik'te belirtilen kişilerden oluşmadığı,
- İşletme bütçe işlemlerinin, mevzuata uygun gerçekleştirilmediği,