



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

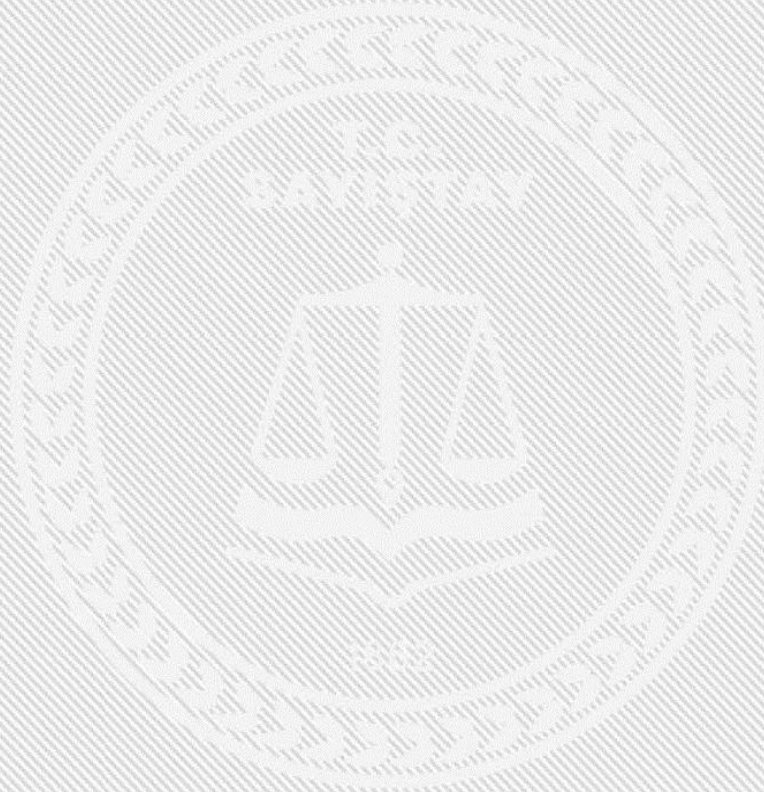
İÇERİK

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	79

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	11
8.	EKLER.....	69

KISALTMALAR

AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İKN	İhale Kayıt Numarası
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
UDHB	Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VRHİB	Vergi, Resim ve Harç İstisna Belgesi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanuna göre Büyükşehir Belediyesi; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanından oluşmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin organizasyon yapısı; Genel Sekreterlik, 7 Genel Sekreter Yardımcılığı, 25 Daire Başkanlığı, 96 Müdürlük, İç Denetim Birim Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME), 2 bağlı kuruluş (İSKİ, İETT) ve 28 şirketten oluşmaktadır.

2015 yılına ilişkin temel mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Giderin türü	2014	2015	Artış/Azalış Yüzdesi
Personel Giderleri	749.739.273	864.702.889,24	15,33
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	118.391.188	136.037.402,86	14,91
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.317.467.899	2.873.504.531,38	23,99
Faiz Giderleri	128.178.381	108.080.643,63	-15,68
Cari Transferler	677.837.351	910.107.850,20	34,27
Sermaye Giderleri	7.553.897.221	5.171.975.874,78	-31,53
Sermaye Transferleri	411.350.935	682.331.210,60	65,88
Borç Verme	536.383.454	435.253.030,00	-18,85
Toplam	12.493.245.706	11.181.993.432,69	-10,5

Gelirin Türü	2014	2015	Artış/Azalış Yüzdesi
Vergi Gelirleri	110.390.234	113.568.800,62	2,88
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.310.786.421	1.546.948.344,37	18,02
Alınan Bağış ve Yardımlar	12.984.075	7.082.584,49	-45,45
Faiz, Pay ve Cezalar	7.447.505.975	8.475.258.865,79	13,8
Sermaye Gelirleri	211.016.771	312.677.116,09	48,18
Alacaklardan Tahsilâtlar	3.138.761.071	131.202.599,21	-95,82
Toplam	12.276.426.546	10.586.738.310,57	-13,76

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre mahalli idareler bütçesi içerisinde yer almaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını ilgili Yönetmeliğe göre hazırlamakta ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulamaktadır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Kurumda Kayıtlı Bulunan Yeraltı Yerüstü Düzenleri ve Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması

Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde, yıl sonunda maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için yapılması gereken amortisman ayırma işlemlerinin yapılmadığı ve dolayısı ile 257.01 ve 257.02 no.lu hesap kodlarının çalışmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 178 inci maddesinde, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için "257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı" nın kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi envanterinde kayıtlı bulunan yeraltı ve yerüstü düzenleri ve binalar için amortisman ayrılmaması, anılan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu bulguya 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya ilişkin olarak 15.09.2015 tarihinde ihalesi gerçekleştirilerek 07.03.2016 tarihinde sözleşmesi imzalanan ve 14.03.2016 tarihinde teslimi yapılan Emlak Bilgi Sistemi Yazılım Hizmeti Alımı işi ile bahse konu eksikliklerin giderilmesi planlanmakta olup bu doğrultuda çalışmalara başlanılmıştır.

Emlak Bilgi Sistemi uygulaması ile her taşınmaz için süreç/vaka bazlı dosya yönetimine geçilecektir. Kurulacak sistem, varlıkların kaydı, takibi ve hesap verme hususunda gerekli formların ve cetvellerin üretilmesini sağlayacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekle birlikte ilgili otomasyon çalışmaları tamamlandıktan sonra gereğinin yapılacağı belirtildiğinden, konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 2: Kuruma Ait Olmayan Hizmet Binaları İçin Yapılan Değer Artıcı İşlemlerin Özel Maliyetler Hesabında İzlenmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kiralanın ve hizmet binası olarak kullanılan taşınmazlar için yapılan giderlerin, 264- Özel Maliyetler Hesabına kaydedilerek izlenmediği görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 inci maddesi hükmüne göre; kiralanın gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli

olarak arttırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılan ve kira süresi sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi amacıyla "264-Özel Maliyetler Hesabı"nın kullanılması gerektiği ifade edilmektedir.

Söz konusu bulguya 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş, ancak idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya konu edilen husus, Muhasebe programı ile entegre çalışmaya başlayan Harcama Yönetim Sistemi (HYS) otomasyon programı kapsamına alınarak geliştirmesi yapılmıştır. Aynı zamanda 264 hesap ile yıl sonunda çalışması gereken amortisman kayıtlarının doğru şekilde sistem üzerinden oluşabilmesi için gerekli yazılım geliştirme çalışmaları başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususa iştirak edildiği ve 264 nolu özel maliyetler hesabı ile yıl sonunda çalışması gereken amortisman kayıtlarının doğru şekilde sistem üzerinden oluşabilmesi için gerekli yazılım geliştirme çalışmaları başlatıldığı ifade edildiğinden konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Milli Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Protokol Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 15.04.2005 tarih ve 767 sayılı kararı uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile Milli Savunma Bakanlığı (MSB) arasında 26.04.2005 tarihinde Kasımpaşa Takas Protokolü imzalanmıştır. Bu protokol hükümlerine istinaden iki tarafın hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır.

MSB'ye ait olan ve protokol listesine eklenen muhtelif yerlerdeki binaların yapım bakım ve onarımını İBB'ye yaptırmak ve bunun karşılığında ise İstanbul İli Beyoğlu İlçesinde bulunan, hazine adına kayıtlı ve MSB adına tahsisli 292.460,90 m² yüzölçümlü arazi (166 pafta, 1045 ada, 1 numaralı parsel) ve üzerindeki tesisleri İBB'ye devredeceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, protokole konu olan taşınmazlar daha sonra Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adına tahsis edilmiştir. Buna bağlı olarak, taraflar arasında 07.05.2013 tarihli genel koordinasyon toplantısında protokolün arazi devri, bedeli ve mahsuplaşma ile ilgili maddelerine istinaden revizyona gidilmiştir. Hesaplamalar 2004 yılı üzerinden oluşturulmuş ve 2013 yılı birim fiyatları ile İBB tarafından protokol

konusu yapım, bakım ve onarımlar için toplam 209.295.988,57 TL ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir. Yapılan bu ödeme karşılığında ise, İBB'ye herhangi bir taşınmaz devrinde bulunulmadığı ve dolayısı ile İBB' nin 2015 mali yılı tablolarının bu tutar kadar olumsuz yönde etkilendiği sonucuna varılmıştır.

Söz konusu bulguya 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş, ancak idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Protokole dayalı alacaklarımızın tahsili için gerekli çalışmalar devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bu hususun takip eden yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Kamu Özel İşbirliği Modeli Çerçevesinde Yaptırılan Yatırım ve Hizmetlerin Muhasebeleştirilmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda kamu özel işbirliği modeliyle yaptırılan yatırım ve hizmetlerin kaydının yapılmadığı ve buna bağlı olarak Mahallî İdareler Detaylı Hesap Planı'nda yer alan 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 45 sıra numarasıyla yayımladığı "*Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri*" başlıklı tebliğ, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamu özel işbirliği modeliyle yaptırdıkları yatırım ve hizmetlerin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebeleştirilmesini öngörmektedir.

Tebliğ, "*Tanımlar*" başlıklı 3 üncü maddesinde kamu özel işbirliği modellerini; "***Yap-işlet-devret veya yap-kirala-devret modellerine göre gerçekleştirilen kamu yatırımları ile işletme hakkının devri gibi kamu hizmeti sunumunun devredilmesini içeren idari sözleşmeleri ya da özel hukuk sözleşmeleri ile kanunlarla belirlenmiş bu modellerin belirli bölümlerini kısmen içeren diğer kamu özel iş birliği modelleri***" olarak tanımlamıştır. Buna göre idarelerin yap-işlet-devret, yap-kirala-devret ve işletme hakkının devri ile bu modellerin belirli kısımlarını içeren diğer modellerle yaptırdıkları yatırım ve hizmetleri muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Muhasebeleştirmeye yönelik esaslar konusunda tebliğin 4 üncü maddesi;

Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde edinilen varlıkların hizmet imtiyaz varlıklarıyla ilgili hesaplara kaydedileceğini,

İşletme hakkının devri sözleşmelerine konu edilen maddi duran varlıkların işletme süresinin başlangıcında kayıtlı oldukları hesaplardan çıkarılarak hizmet imtiyaz varlığı olarak muhasebe kayıtlarına alınacağını

belirtmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi açısından söz konusu durum 2 farklı şekilde somutlaşmaktadır. Yap-işlet-devret ve işletme hakkının devri niteliğindeki yatırımlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılmaktadır. Bunun yanında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine göre işletme hakkı devredilen yatırım ve hizmetler bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilen yatırımlar bunlarla ilgili sözleşmeleri doğrultusunda kayıtlara alınacaktır. Fakat 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine göre işletme hakkı verilen tesisler açısından durum karışık bir görünüm arz etmektedir. Şöyle ki belediye meclisinin ilgili şirket lehine işletme hakkının devrini içeren kararının ardından belediye ile şirket arasında sözleşme yapılmamaktadır. Belediye ile şirket arasındaki ilişkileri düzenleyen metin, işletme hakkının ne kadar süre için ve hangi bedel karşılığında devredildiğini gösteren belediye meclisi kararı olmaktadır. Bunun dışındaki diğer tüm durumlar, örneğin bakım-onarım giderleri, yenileme maliyetleri, üçüncü kişilerle ilişkiler bir sözleşmeye bağlı olmaksızın yürütülmektedir. Konunun muhasebe kayıtlarına etkisini değerlendirecek olursa, tebliğin 9 uncu maddesini işletme hakkı devredilen maddi duran varlıklara ayırdığı görülmektedir. Tebliğde sözleşmeye yapılan atıflar, muhasebe kaydının yapılacağı tarihi belirlemek açısından işletme süresinin başlangıcı ve idareye ödenmesi öngörülen tutarları belirlemek açısından bedel hususlarında toplanmaktadır. Yani tebliğ, işletme hakkı devredilen tesislerle ilgili olarak sözleşmeye muhasebe kaydının yapılacağı tarihi belirleme ve idareye aktarılacak tutarları tespit etme fonksiyonları yüklemektedir. Konu bu şekilde değerlendirildiğinde işletme hakkını devreden belediye meclisi kararının da bu fonksiyonları haiz olduğu görülmektedir. Kaldı ki 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi, belediye meclisi kararında işletme hakkının hangi süre ve bedelle verildiğinin belirtilmesini bir zorunluluk olarak düzenlemiştir.

Belediyenin kamu özel işbirliği modelleri adı altında toplanan yöntemlerle yaptırdığı yatırım ve hizmetlerle ilgili muhasebe kayıtlarını yapmamış olması belediyenin mali rapor ve tablo kullanıcılarını yanıltmaktadır; çünkü bu kayıtlar yapılmadığı müddetçe bu belgeler gerçek durumu yansıtmamaktadır. 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'nın kullanılmasıyla belediyenin bu yatırım ve hizmetlerin sahibi olmakla birlikte bu tesislerin işletmecilik

faaliyetini yapmadığı, bu hizmetleri üçüncü kişiler aracılığıyla sunduğu mali rapor ve tablolarından anlaşılacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli İdareler hesap Planında yer alan ve Kamu Özel İşbirliği Modeli Çerçevesinde yapılan yatırım ve hizmetlerin izlenmesi için oluşturulan 256 Hizmet ve İmtiyaz varlıkları hesabı kullanılmaya başlanılmıştır. Emlak ve Mesken Müdürlüğü tarafından Kamu Özel İşbirliği Modeli Çerçevesinde yapılan yatırım ve hizmetler ile ilgili kayıtların envanteri çıkartılmış ve 256 hesaba kayıtları gerçekleştirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen kamu özel işbirliği modeliyle yaptırılan yatırım ve hizmetlerin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedildiği belirtilmektedir. Konunun sonraki dönemlerde takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "Alacaklar" ve "Maddi Duran Varlıklar" hesap alanlarındaki hata ve eksiklikler hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Aleyhine Haczen Yapılan Tahsilatların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmesi

"140 Kişilerden Alacaklar Hesabı"na, belediyenin kamulaştırmasız el atma gibi emlak istimlak işlemlerine istinaden, gerek banka hesaplarından gerekse kira, ecrimisil gibi alacaklarından 3. kişilerce haczen tahsil edilen bedellerin kaydedilmesi suretiyle hatalı muhasebe kaydı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre "140 Kişilerden Alacaklar Hesabı"na ilişkin "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 99 uncu maddesinde;

Bu hesabın faaliyet alacakları ile kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı,

" Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 100 üncü maddesinde ise takibi gereken alacakların;

Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlar ile denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlar ile ortaya çıkacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Muhasebe kayıtları incelendiğinde, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda toplam 422.838.760,58 TL'nin takip edildiği, bu tutarın 398.278.101,82 TL'sinin kişilerce emlak istimlak işlemlerine istinaden kurum banka hesapları ya da kira, ecrimisil gibi gelirlerinden haczen alınan bedellere ait olduğu anlaşılmıştır.

Yönetmelik hükümlerine göre, emlak istimlak bedellerine istinaden haczen alınan bedellerin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilerek takip edilmesi mümkün görülmemektedir. 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı olup kişilerce emlak istimlak işlemlerine istinaden banka hesaplarından haczen alınan bedellerin öncelikle her bir tutar için ayrı ayrı icra dosyalarının belediye hukuk müşavirliği kanalıyla temin edilmesi, mahkeme kararı ile diğer kanıtlayıcı belgeler tespit edilip ilişik tutularak ödeme emrine bağlanması ve bütçe

gideri yapılması ile söz konusu hesapta yalnızca belediyenin faaliyet ve kurum alacakları dışında kalan kişilerden olan alacaklarının takip edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde kamulaştırmaz el atma ve diğer sebeplerden doğan borçlara istinaden haczen yapılan tahsilâtların hangi hesapta takip edileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle belirtilen tahsilatların takip edilebilmesi için bir hesapta gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Hesap türleri üzerinde yapılan incelemede takip edilebilecek en uygun hesabın **“140 Kişilerden Alacaklar Hesabı”** olduğu anlaşılmıştır. Haczen yapılan tahsilâtların kontrol altına alınması ve herhangi bir kamu zararına sebebiyet verilmemesi için bu hesap kullanılmaktadır

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne bu hesapla ilgili Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde gerekli değişikliğin yapılması için gerekli yazışmalar yapılmıştır. Ayrıca, bu konuda Sayıştay Başkanlığına da bilgi sunulmuştur. Henüz bir düzenleme yapılmamıştır

Belediyemiz 15 milyonu aşkın bir nüfusa ve çok geniş bir coğrafyaya hizmet vermektedir. Bu nedenle birçok dava, icra takibi ve haciz işlemleri ile de karşı karşıya kalmaktadır. Mali Hizmetler Daire Başkanlığımız belediyemiz hesaplarından yapılan hacizlerin daha iyi takip edilmesi amacıyla Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde bu yönde bir hüküm ve zorunluluk olmamasına rağmen “belediye hesaplarından haczen tahsil edilen bedeller” in takibini 140 Kişi Borçları hesabını kullanarak yapmaktadır.

Ancak, alacağa ilişkin kararlar kesinleşmeden icraya konulabilmektedir. Belediyemiz, temyiz ettiği karara konu alacağın ödemesini, kararın bozulması ihtimali ile ödenecek paranın geri alnamaması riskini dikkate alarak ödeme yapamadığı ve buna karşılık alacaklılar haciz yoluyla tahsilat yapabildikleri için, maalesef bu sorunun oluşması engellenememektedir.

Bununla birlikte, gerçekleşen tahsilatların kararların kesinleşmesinden sonra ödeme emrine bağlanması için gerekli çalışmalar yapılmaya devam edecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda toplam 422.838.760,58 TL'nin takip edilmesi ve bu tutarın büyük bir kısmı olan 398.278.101,82 TL'sinin kişilerce emlak istimlak işlemlerine istinaden kurum banka hesapları ya da kira, ecrimisil gibi gelirlerinden haczen alınan bedellere ait olması nedeniyle söz konusu tutarın muhasebe ilkeleri ve standartları

gereğince ivedilikle ilgili olduğu muhasebe hesabında izlenmesi, her bir tutar için ayrı ayrı icra dosyalarının belediye hukuk müşavirliği kanalıyla temin edilmesi, mahkeme kararı ile diğer kanıtlayıcı belgeler tespit edilip ilişik tutularak ödeme emrine bağlanması ve bütçe gideri yapılması ile 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda yalnızca belediyenin faaliyet ve kurum alacakları dışında kalan kişilerden olan alacaklarının takip edilmesinin tesisi ile söz konusu hesabın Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Mal Alımlarında 150 İlk Madde ve Malzeme ile 255 Demirbaşlar Hesapları Yerine 333 Emanetler Hesabına Kayıt Yapılması

Kurumca gerçekleştirilen mal alımlarında 150-İlk Madde ve Malzeme veya 255-Demirbaşlar Hesaplarına kayıt yapılması gerekirken 333 Emanetler Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "*150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı*" başlıklı 104'üncü maddesinde;

" Bu hesap, Kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için kullanılır."

" 255 Demirbaşlar Hesabı" başlıklı 174 üncü maddesinde;

" Bu hesap, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır"

" Emanetler hesabı" başlıklı 227 inci maddesinde ise;

"Bu hesap, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılır."

ve 174 üncü maddelerinde 150-İlk Madde ve Malzeme ve 255-Demirbaşlar Hesaplarının işleyişine yer verilmiştir. Yapılan mal alımlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine göre bu hesaplara kaydedilmesi gerekirken, ödeme emri belgeleri üzerinde bu hesaplar yerine 333 Emanetler Hesabına kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Yapılan muhasebeleştirme işlemlerinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Öncelikle belirtilmesi gerekir ki Bulguya konu edilen harcama dosyalarında alımı yapılan bütün taşınır mallar ilgili taşınır mal (150, 253, 254, 255 ve 260) hesaplara kaydedilerek muhasebe ve envanter kayıtlarına işlenmiştir.

Bulguya konu edilen hususun, Kurumumuzca alımı yapılan taşınır malların ambar girişleri ile muhasebe kayıtlarının yapılmadığı anlamında değerlendirilmesi hatalı bir yaklaşım olacaktır. Aksi bir durum, başta Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Taşınır Mal Yönetmeliğine ve ilgili diğer amir mali mevzuat kurallarına aykırılık durumu oluşturacağı açıktır.

Kurumumuz bünyesinde taşınır mal uygulaması ile muhasebe programı arasında anlık entegrasyon sistemi kurulmuş olup ambar giriş ve çıkış işlemleri anlık olarak muhasebeye yansıtılmaktadır. Ambar girişi yapılan taşınır mallar ödeme emri belgesi düzenlenmeden önce aşağıda örnek yevmiye kaydı gösterilen muhasebe işlem fişinde görüldüğü şekilde ilgili mal hesabına ayrıntı kodları ve taşınır sicil numaraları ile kaydedilmektedir. Belirtilen bu muhasebe işlem fişinde yer alan taşınır mal bilgisinin korunması için personele manuel müdahale yaptırılmayarak oluşan ambar kaydı verisinin muhasebeye yansımalarının korunması amaçlanmaktadır. Öte yandan düzenlenecek Ödeme Emri Belgesinde mükerrer mal girişine sebebiyet vermemek, ödeme emri belgelerinin imzaya sunulduğu esnada çok fazla sayfadan oluşarak imza yükünün artmasını önlemek ve muhasebe kontrollerinin daha rahat yapılabilmesinin temin için belirtilen muhasebe fişi içinde 333 hesap denge kaydı olarak alacak hesap şeklinde çalıştırılmaktadır.

Daha sonra bu hesap Ödeme Emri Belgesinde borç çalıştırılarak kendi kendini kapatmaktadır. Alımı yapılmış Taşınır Mallar ise Ödeme Emri Belge Numarası ile ilişkilendirilerek envanter ve muhasebe kayıtlarına eş zamanlı olarak kaydedilmektedir.

Belirtilen işlem süreci ile ilgili daha önceki denetimlerde gerekli izahatlar yapılmıştır. Nitekim süreç içinde her hangi bir taşınır malın sadece 333 emanet hesapla ilişkilendirilip ilgili taşınır mal hesap kodlarına işlenmemesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı rahatlıkla tespit edilebilmektedir.

2015 Mali Yılında alımı yapılan taşınır mallar 26.08.2015 Tarihli VV99-452 muhasebe fiş numaralı ve 1375536 Yevmiye Numaralı kayıt aşağıda gösterilmiştir. Bu kayıtla kuruma 2000 adet bilgisayar alınmıştır. Bilgisayarlar, ambar ve muhasebe kayıtları arasında etkin kontrol ve

mutabakat sağlanabilmesi için muhasebe kaydına taşınır sicil numaraları ile kaydedilmektedir.
Oluşan sayfa sayısı 55 (ellibeş) tir.

...../.....	BORÇ	ALACAK
255-02-01 Demirbaşlar Hesabı	6.165.500	
(2000 Adet Bilgisayar)		
333-99-99-98 Stok Takip Programı Geçici		
Fiş Denge Emaneti		6.165.500
...../.....		

Alınan 2000 Adet Bilgisayar 26.08.2015 Tarihli OM01-367 muhasebe fiş numaralı 1375476 Yevmiye Numaralı kayıt ile 12616 Numaralı Ödeme Emri Belgesi ile işlem görmüştür. Ödem Emri Belgesi sayfa sayısı 1 (bir) dir.

İmzalanan Ödeme Emri Belgesinin Taşınır Mal Giriş Kaydı ile İlişkilendirilmesi:

...../.....	BORÇ	ALACAK
830-06-01-02-02 Bütçe Giderleri Hesabı	6.165.500	
835-06-01-02-02 Gider Yansıtma Hesabı		6.165.500
905-06-01-02-02 Ödenekli Giderler Hesabı	6.165.500	
900-06-01-02-02 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı		6.165.500
333-99-99-98 Stok Takip Programı Geçici		
Fiş Denge Emaneti	6.165.500	
160-02-06-01 Mamul Mal Alımları Avansı		6.165.500

...../.....

Anlatımı yapılan uygulama, Taşınır Mal Programı ile Muhasebe ve Harcama Yönetim Sistemi (HYS) Otomasyon Programları arasında kurulan entegrasyondan kaynaklı teknik zorlukların aşılması, alımı yapılan mal bilgisine yönelik verilerin korunması, muhasebe kontrollerinin daha etkin şekilde yapılması ile kurumumuz ihtiyaçları için alımı yapılan taşınır malların sayıca çok miktarda olması durumlarında, imzaya sunulan ödeme emri belgesi sayfa sayısının artmaması için kurgulanmıştır. Böylelikle Giderler Müdürlüğüne ulaşan bir harcama dosyasının muhasebe kaydının daha hızlı kontrolünün sağlanması ile imza süreçlerinin daha hızlı tamamlanması sağlanmaktadır.

Ödeme Emri Belgelerinde 333 hesap yerine ilgili varlık hesapları kullanılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, ödeme emri belgesinde mükerrer mal girişine sebebiyet vermemek, ödeme emri belgelerinin imzaya sunulduğu esnada çok fazla sayfadan oluşarak imza yükünün artmasını önlemek ve muhasebe kontrollerinin daha rahat yapılabilmesinin temini için belirtilen muhasebe fişi içinde 333 hesabın denge kaydı olarak alacak hesap şeklinde çalıştırıldığını, daha sonra bu hesabın (333 Emanetler) ödeme emri belgesinde borç çalıştırılarak kapatıldığını vurgulamıştır.

Yapılan değerlendirmede Kurum tarafından yapılan muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzeme ile 255 Demirbaşlar hesapları açısından bir yanlışlık bulunmamaktadır. Taşınır mallar alındığı zaman muhasebe işlem fişi ile bu hesaplara kayıt yapılmaktadır. Ancak, bulgumuzda ayrıntılı olarak 333 Emanetler hesabının işleyişine yer verilmiştir. Bu hesap kodunun bu şekilde dengeleyici hesap olarak kullanılması Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Zira, 333 Emanetler hesabına bu şekilde kayıt yapılması, 333 Emanetler hesabının borç ve alacak tutarlarının Kurum mali tablolarında olması gerekenden fazla görünmesine sebebiyet vermektedir. Diğer bir deyişle, 333 Emanetler hesabında şişkinlik oluşmakta, bu durum mali tablo kullanıcıları açısından da olumsuzluk meydana getirmektedir. Bu itibarla, uygulamanın mevcut mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olduğu düşünülmektedir.

BULGU 3: İşletme Hakkı Belediye Şirketine Verilen Hafriyat Alanlarıyla İlgili Olarak Belediye Tarafından Ödenen Kesin İzin Tahsis Bedellerinin Şirket Tarafından Belediyeye Süresinde Ödenmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 2015 yılında almış olduğu 30 adet karar ile, belediyenin T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı'ndan rehabiliteye hazırlık maksatlı dolgu izni almış olduğu hafriyat alanlarının işletme hakkını, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine göre kararda belirtilen süre, bedel ve diğer bir takım şartlar karşılığında belediye iştiraki olan İstaç İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye (İstaç AŞ) vermiştir.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde 29.03.2011 tarih ve 6215 sayılı Kanun'un 21 inci maddesiyle yapılan değişiklik sonrası mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan hafriyat sahalarının işletme hakkını, maddede öngörülen şartları taşıyan şirketlere, meclis kararıyla belirlenecek süre ve bedel karşılığında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın verebilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, kanunla tanınan bu yetkiye dayanarak T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından kendisine tahsis edilen hafriyat alanlarının işletme hakkını, 2015 yılı içinde farklı tarihlerde almış olduğu kararlar ile iştiraklerinden İstaç AŞ'ye devretmiştir. İlgili meclis kararlarının tamamında 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinin öngörülmesini zorunlu tuttuğu süre ve bedel dışında diğer bazı şartlara da yer verilmiştir. Bunlar arasında dikkat çeken şartlardan bir tanesi, *“Tahsis ile alakalı olarak Orman ve Su İşleri Bakanlığı Orman Bölge Müdürlüğü'ne Başkanlığımızca ödenen tüm bedellerin, işletmeye başlanmadan önce İSTAÇ A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından Belediyemize ödenmesi,”* şeklindedir. Meclis kararlarındaki bu ifade gereğince belediye tarafından T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na, **Orman Kanununun 16 ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği**'ne göre ödenen bedellerin, İstaç AŞ tarafından işletmeye başlanmadan önce belediyeye ödenmesi gerekmektedir.

İşletme hakkı İstaç AŞ'ye devredilen hafriyat alanlarıyla ilgili olarak belediye tarafından ödenen izin bedelleri aşağıda ilk sıradaki tabloda gösterilmiştir. Tablodan anlaşıldığı üzere belediye, hafriyat alanlarının tahsisi için 70.633.097,43 TL bedel ödemiştir. Meclis kararı gereğince, bu tutarların işletmeye başlamadan önce İstaç AŞ tarafından belediyeye ödenmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda İstaç AŞ'ye işletme hakkı devredilen hafriyat alanlarıyla ilgili olarak yine bu şirkete, bu tutarların ödenmesi amacıyla verilen tahakkuk kayıtları ikinci sıradaki tabloda gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından ödenen

70.633.097,43 TL'lik tahsis bedellerinden 51.745.191,67 TL'lik kısmının İstaç AŞ tarafından belediyeye ödenmesine yönelik tahakkuku 2015 yılında verilirken 18.887.905,76 TL'lik kısmının tahakkuku yılı içinde verilmemiş, bu kayıtlar 2016 yılı içinde yapılmıştır. Oysaki meclis kararının gereğinin yerine getirilmesi amacıyla bu tutarların tamamına 2015 yılında tahakkuk kaydının verilmesi gerekirdi.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından rehabilite maksatlı dolgu izni alındıktan sonra işletme hakkı İstaç AŞ'ye verilen hafriyat alanları için belediye tarafından ödenip meclis kararı gereğince belediyeye aktarılan tutarlar üçüncü sıradaki tabloda gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü kadarıyla İstaç AŞ, işletme hakkı belediye tarafından kendisine verilen hafriyat alanlarının tahsis bedellerinin 13.394.190,39 TL'lik kısmını ödemiştir. Halbuki meclis kararlarında bu tutarların tamamının, şirket tarafından alanın işletilmesine başlanmadan önce belediyeye ödenmesi öngörülmüştür.

Tablo : İBB Tarafından Hafriyat Alanları İçin Ödenen Tahsis Bedelleri

SIRA NO	ÖDEME TARİHİ	ÖDEME ŞEKLİ	ÖDEME TUTARI
1	7 Ocak 15	Kredi	5.189.566,82 TL
2	8 Ocak 15	Kredi	185.586,14 TL
3	8 Ocak 15	Kredi	16.071,05 TL
4	12 Ocak 15	Kredi	2.141.743,81 TL
5	12 Ocak 15	Kredi	401.924,06 TL
6	15 Ocak 15	Kredi	509.567,30 TL
7	15 Ocak 15	Kredi	9.231.745,69 TL
8	9 Şubat 15	Kredi	290.609,14 TL
9	23 Şubat 15	Kredi	8.959,77 TL
10	13 Mart 15	Kredi	18.442,22 TL
11	2 Nisan 15	Kredi	1.895.805,70 TL
12	2 Nisan 15	Kredi	896.512,08 TL
13	2 Nisan 15	Kredi	61.113,76 TL
14	11 Mayıs 15	Kredi	48.914,91 TL
15	2 Haziran 15	Kredi	4.029.056,90 TL
16	15 Haziran 15	Kredi	362.766,07 TL
17	15 Haziran 15	Kredi	31.027,26 TL
18	15 Haziran 15	Kredi	56.326,99 TL
19	29 Haziran 15	Kredi	61.177,05 TL
20	29 Haziran 15	Kredi	110.705,79 TL
21	1 Eylül 15	Kredi	48.331,62 TL
22	17 Eylül 15	Kredi	1.023.258,00 TL
23	30 Eylül 15	Kredi	24.928.044,15 TL
24	19 Ekim 15	Kredi	37.923,57 TL
25	24 Kasım 15	Kredi	5.822.647,46 TL
26	24 Kasım 15	Kredi	505.372,49 TL
27	3 Aralık 15	Kredi	17.405,40 TL
28	14 Aralık 15	Kredi	7.425.238,41 TL
29	14 Aralık 15	Kredi	1.819.162,34 TL
30	14 Aralık 15	Kredi	3.458.091,48 TL
TOPLAM			70.633.097,43 TL

Tablo : İBB Tarafından Hafriyat Alanlarının Tahsisi İçin Ödenen Tutarlardan İstaç AŞ'ye Tahakkuku Verilen Tutarlar

SIRA NO	İBB'NİN ÖDEME TARİHİ	ÖDEME TUTARI	TAHAKKUK YILI	
			2015	2016
1	7 Ocak 15	5.189.566,82 TL	5.189.566,82 TL	
2	8 Ocak 15	185.586,14 TL	185.586,14 TL	
3	8 Ocak 15	16.071,05 TL	16.071,05 TL	
4	12 Ocak 15	2.141.743,81 TL	2.141.743,81 TL	
5	12 Ocak 15	401.924,06 TL	401.924,06 TL	
6	15 Ocak 15	509.567,30 TL	509.567,30 TL	
7	15 Ocak 15	9.231.745,69 TL	9.231.745,69 TL	
8	9 Şubat 15	290.609,14 TL	290.609,14 TL	
9	23 Şubat 15	8.959,77 TL	8.959,77 TL	
10	13 Mart 15	18.442,22 TL	18.442,22 TL	
11	2 Nisan 15	1.895.805,70 TL	1.895.805,70 TL	
12	2 Nisan 15	896.512,08 TL	896.512,08 TL	
13	2 Nisan 15	61.113,76 TL	61.113,76 TL	
14	11 Mayıs 15	48.914,91 TL	48.914,91 TL	
15	2 Haziran 15	4.029.056,90 TL	4.029.056,90 TL	
16	15 Haziran 15	362.766,07 TL		362.766,07 TL
17	15 Haziran 15	31.027,26 TL	31.027,26 TL	
18	15 Haziran 15	56.326,99 TL	56.326,99 TL	
19	29 Haziran 15	61.177,05 TL	61.177,05 TL	
20	29 Haziran 15	110.705,79 TL	110.705,79 TL	
21	1 Eylül 15	48.331,62 TL	48.331,62 TL	
22	17 Eylül 15	1.023.258,00 TL	1.023.258,00 TL	
23	30 Eylül 15	24.928.044,15 TL	24.928.044,15 TL	
24	19 Ekim 15	37.923,57 TL	37.923,57 TL	
25	24 Kasım 15	5.822.647,46 TL		5.822.647,46 TL
26	24 Kasım 15	505.372,49 TL	505.372,49 TL	
27	3 Aralık 15	17.405,40 TL	17.405,40 TL	
28	14 Aralık 15	7.425.238,41 TL		7.425.238,41 TL
29	14 Aralık 15	1.819.162,34 TL		1.819.162,34 TL
30	14 Aralık 15	3.458.091,48 TL		3.458.091,48 TL
TOPLAM		70.633.097,43 TL	51.745.191,67 TL	18.887.905,76 TL

Tablo : İstaç AŞ'ye 2015 Yılında Tahakkuk Ettirilip Şirket Tarafından İBB'ye Ödenen Tutarlar

SIRA NO	İBB'NİN ÖDEME TARİHİ	ÖDEME TUTARI	TAHAKKUK TUTARI (2015)	İSTAÇ AŞ'NİN ÖDEDİĞİ TUTAR	
				NAKTEN	MAHSUBEN
1	7 Ocak 15	5.189.566,82 TL	5.189.566,82 TL		2.500.000,00 TL
2	8 Ocak 15	185.586,14 TL	185.586,14 TL	185.586,14 TL	5.000.000,00 TL
3	8 Ocak 15	16.071,05 TL	16.071,05 TL	16.071,05 TL	5.000.000,00 TL
4	12 Ocak 15	2.141.743,81 TL	2.141.743,81 TL		
5	12 Ocak 15	401.924,06 TL	401.924,06 TL	401.924,06 TL	
6	15 Ocak 15	509.567,30 TL	509.567,30 TL		
7	15 Ocak 15	9.231.745,69 TL	9.231.745,69 TL		
8	9 Şubat 15	290.609,14 TL	290.609,14 TL	290.609,14 TL	
9	23 Şubat 15	8.959,77 TL	8.959,77 TL		
10	13 Mart 15	18.442,22 TL	18.442,22 TL		
11	2 Nisan 15	1.895.805,70 TL	1.895.805,70 TL		
12	2 Nisan 15	896.512,08 TL	896.512,08 TL		
13	2 Nisan 15	61.113,76 TL	61.113,76 TL		
14	11 Mayıs 15	48.914,91 TL	48.914,91 TL		
15	2 Haziran 15	4.029.056,90 TL	4.029.056,90 TL		
16	15 Haziran 15	362.766,07 TL	-		
17	15 Haziran 15	31.027,26 TL	31.027,26 TL		
18	15 Haziran 15	56.326,99 TL	56.326,99 TL		
19	29 Haziran 15	61.177,05 TL	61.177,05 TL		
20	29 Haziran 15	110.705,79 TL	110.705,79 TL		
21	1 Eylül 15	48.331,62 TL	48.331,62 TL		
22	17 Eylül 15	1.023.258,00 TL	1.023.258,00 TL		
23	30 Eylül 15	24.928.044,15 TL	24.928.044,15 TL		
24	19 Ekim 15	37.923,57 TL	37.923,57 TL		
25	24 Kasım 15	5.822.647,46 TL	-		
26	24 Kasım 15	505.372,49 TL	505.372,49 TL		
27	3 Aralık 15	17.405,40 TL	17.405,40 TL		
28	14 Aralık 15	7.425.238,41 TL	-		
29	14 Aralık 15	1.819.162,34 TL	-		
30	14 Aralık 15	3.458.091,48 TL	-		
TOPLAM		70.633.097,43 TL	51.745.191,67 TL	894.190,39 TL	12.500.000,00 TL
BAKİYE		57.238.907,04 TL			

Hafriyat alanlarının tahsisi için belediye tarafından ödenen tutarların İstaç AŞ tarafından belediyeye aktarılması süreci şu şekilde ilerlemektedir. Belediye dolgu izni aldığı hafriyat alanlarının işletme hakkını meclis kararıyla İstaç AŞ'ye verdiğinde, tahsis için ödenen tutarın şirketten tahsili amacıyla tahakkuk kaydı yapılmaktadır (Tahakkuku süresinde verilmeyen hafriyat alanları kesin izin bedellerinin bulunduğu bilgisi yukarıda belirtilmiştir.). Ancak İstaç AŞ, bu tutarları meclis kararında belirtildiği gibi bu alanların işletmesinden önce ödememektedir. Belediyenin muhasebe kayıtları, bu ödemelerin, İstaç AŞ'nin belediyeden almış olduğu ihaleler dolayısıyla belediye nezdinde doğan alacakları ile belediyenin bu şirket lehine farklı tarihlerde yapmış olduğu alacağın temlikli sözleşmelerinden kaynaklanan alacakların yine bu şirket tarafından belediyeye ödenmesi gereken tahsis bedellerine mahsup edilmek suretiyle yapıldığını göstermektedir. Muhasebe kayıtlarının incelenmesinden ulaşılan sonuç, ödemelerini zamanında yapmaması sonucu özel hukuk tüzel kişisi olan İstaç AŞ'ye kamu kaynağının karşılıksız bir şekilde kullandırıldığıdır.

Sonuç olarak, hali hazırda İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından çeşitli tarihlerde alınmış kararlarla işletme hakkı İstaç AŞ'ye verilmiş hafriyat alanlarıyla ilgili olarak bu şirketçe belediyeye ödenmesi gereken tahsis bedellerinin tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İşletme hakkı İstaç A.Ş.'ye verilen hafriyat alanları ile ilgili olarak 2015 yılında ödenmeyen 57.238.907,04-TL bakiyenin tahsil edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Muhasebe kayıtlarımızda 11.05.2016 tarihinde yapılan incelemede İstaç A.Ş.'nin 2015 yılı tahakkuklarından dolayı belediyemize 56.030.376,52-TL borcu olduğu görülmüş ve tahsili işlemlerine başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında İstaç AŞ'nin 2015 yılı tahakkuklarından dolayı belediyeye 56.030.376,52-TL borçlu olduğu belirtilmektedir. Oysaki belediye kayıtlarının incelenmesi suretiyle oluşturulan ve bulguda ikinci sırada yer alan tabloda belediyenin 2015 yılında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na kesin izin tahsis bedeli olarak yapmış olduğu ödemelerden yine 2015 yılı içinde şirket tarafından ödenmek üzere tahakkuku verilenleri gösterilmektedir. Bu tabloda belediyece ödenip şirket tarafından ödenmek üzere tahakkuku verilen tutarın büyüklüğü 51.745.191,67 TL olarak tespit edilmiştir. Yani şirketin, İBB'nin 2015 yılı içinde tahsis bedelini ödeyerek işletme hakkını kendisine verdiği hafriyat alanlarıyla ilgili borcu 51.745.191,67 TL'dir. İBB tarafından ödenen 18.887.905,76 TL'nin şirket tarafından ödenmesini sağlamak üzere tahakkuk işlemleriyse yılı içinde yapılmamıştır; diğer bir deyişle bu tutar için şirket 2015 yılında borçlandırılmamıştır. Hal böyleyken şirketin

ödemesi gereken borcun 56.030.376,52 TL olarak tespit edilmesi önceki dönemlerde şirketin ödemediği borçlarının 2015 yılına devredilmesiyle ilgili bir durum olsa gerektir.

Borç tutarının farklı tespit edilmesi hususu bir tarafa ortada ilgili meclis kararlarında belirtildiği şekilde belediye iştiraki şirketin zamanında borçlandırılmaması ve zamanında borç tahakkuk işlemi yapılanlar içinse süresinde ödenmeme durumu bulunmaktadır. Süresinde borçlandırmama ve borcun zamanında ödenmemesiyle belediye tarafından şirkete kaynak aktarılması, kamu kaynağının karşılıksız kullanılması vb. ifadelerle nitelenebilir. Bu gibi durumların ortaya çıkmasının önlenmesi adına belediye tarafından ödenen tahsis bedellerinin, hafriyat alanlarının işletmesini şirkete veren meclis kararında belirtildiği gibi işletmeye başlanmadan önce tahsil edilmesi gerekir.

BULGU 4: Yap-İşlet-Devret Modeline Konu Olabilecek Bir Yatırımın 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı Maddesine Göre Yapıtırılması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 12.05.2011 tarih ve 1126 sayılı kararıyla mülkiyeti belediyeye ait olan Eyüp ilçesi, Güzeltepe Mahallesi (yeni Alibeyköy Mahallesi), 2 pafta, 54 ada, 88 (eski 40) parsel sayılı ve "Ototerminali ve Triyaj Alanı" imarlı taşınmaz üzerinde İBB Mesken Müdürlüğü kontrollüğünde cep otogarı yaptırılmasını ve 20 yıl süreyle işletmesini toplam gelirin % 10'unun belediyeye yıllık dönemler halinde ödenmesi kaydıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine göre İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret A.Ş.'ye (İspark AŞ) vermiştir.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine göre mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan toplu ulaşım hizmetleriyle otoparkların işletme hakkını aynı maddede öngörülen şartları haiz şirketlere, meclis kararında öngörülen süre ve bedel karşılığında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın verebilmektedir.

Yap-işlet-devret modeliyle yaptırılabilir cep otogarı yapılması ve işletilmesi işinin 26 ncı maddeye göre yaptırılması

İşletme hakkı 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine göre belediye şirketlerine verilebilecek otopark veya toplu ulaşım hizmetlerinin kurulmuş, işletmeye hazır ve belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olması gerekmektedir. Bunun dışında bu maddeye dayanılarak belediye şirketine otopark veya cep otogarı kurdurulması mümkün değildir.

Belediye meclisinin ilgili kararı incelendiğinde, belediye şirketine verilen yetkinin mülkiyeti belediyeye ait taşınmaz üzerinde cep otogarı kurulması ve işletilmesi olduğu görülmektedir. Somut olay, yap-işlet-devret modeliyle otogar kurulması ve işletilmesi işidir. 5393 sayılı

Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinin (e) bendinde taşınmazlar üzerinde süresi otuz yılı geçmemek üzere sınırlı aynî hak tesis edilmesine, (j) bendinde belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet-devret yöntemiyle yapılmasına karar verme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Yani belediye meclisi kanunen gerekli araçlara sahiptir.

Belediye yatırımlarının yap-işlet-devret modeliyle yapılması 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde öngörülen yöntemlerden tamamen farklıdır. Evvela yap-işlet-devret yöntemiyle yapılacak bir yatırım için 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre bir ihale yapılması gerekmektedir. Oysa 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi belediyelere 2886 sayılı Kanun'dan ayrı tutulmuş alanlarda iş yapabilme serbestisi tanımaktadır. Bir yatırımın yap-işlet-devret yöntemiyle yapılması, esasen belediye adına imtiyaz verilmesidir, zira hizmetin kurulması ve sunulmasına kamu tüzel kişiliği bulunmayan üçüncü kişi katılmaktadır. Bundan dolayı bu yatırımla ilgili olarak sözleşmenin imzalanmasından önce gerek 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 155 inci maddesi gerekse de 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun ilgili hükümleri gereğince Danıştay'a, düşüncesinin bildirilmesi için başvurmak gerekmektedir. Yatırımın yapılacağı taşınmaz üzerinde görev verilen kişi de mülkiyete yönelik bazı haklar kullanacağı için bu taşınmaz üzerinde üçüncü kişi lehine tapu sicilinde bir aynî hak tescili yapılmalıdır.

Yolcu terminali işletme hakkının 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine göre verilmesi

Konunun ayrıca söz konusu tesisin 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine konu edilerek işletme hakkının belediye şirketine verilebilirliği yönünden incelenmesi gerekmektedir. Çünkü belediye meclisi İspark AŞ'ye işletme hakkını bu madde hükmüne dayanarak vermiştir. Belediye meclisi kararından sonra İspark AŞ, Elektronik Kamu Alımları Platformu'na 2012/83678 numarasıyla kayıtlı "Alibeyköy Cep Otogarı İnşaatı Yapım İşi" için ihaleye çıkmıştır. Hem meclis kararında hem de İspark AŞ tarafından yapılan ihalede işin otogar yapım işi olduğu açıktır. Ayrıca İspark AŞ tarafından gerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden alınan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı ile Hafta Tatili Çalışma Ruhsatı'nda gerekse de T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü'nden alınan Yetki Belgesi'nde faaliyet konusunun yolcu terminali olduğu belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yapılmaksızın şartları haiz şirketlere işletme hakkının verilmesine izin verdiği tesisler; "hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri"dir. Görüldüğü üzere maddede sayılan tesisler arasında yolcu terminalleri bulunmamaktadır. Bu

kapsamda söz konusu yolcu terminali, belediyenin mülkiyetinde olsaydı dahi 26 ncı maddeye göre işletme hakkı belediye şirketine verilemezdi.

Sonuç olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinden hareketle İspark AŞ'ye cep otogarı kurdurması ve işletme hakkını vermesi yürürlükteki mevzuata uyarlık taşımamaktadır. Belediyenin burada otogarın yapımı ve işletilmesi için yap-işlet-devret modeliyle bir ihale yapma yahut da otogarın yapımı için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre, işletilmesi için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ayrı ayrı ihale yapma yöntemlerinden birini seçmesi gerekirdi.

Kamu idaresi cevabında; "Cep Otogarı hizmetlerinin, 5216 sayılı kanunun 26.maddesinde belirtilen "Toplu Ulaşım Hizmetleri" kapsamında bulunduğu değerlendirilmektedir. Devre konu işletme, Cep Otogarı işletmesi olduğundan bizzat Belediye tarafından yapılarak devri mümkün olabileceği gibi devir edilen iştirak şirketi tarafından da yapılarak işletilebileceği düşünülmektedir. Bu nedenle Cep Otogarı yapılarak işletilmesinin 5216 sayılı kanunun 26. Maddesine istinaden devre konu edilmesinin mevzuata uygun olduğu değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (l) bentleri incelendiğinde toplu ulaşım hizmetleriyle yolcu terminalleri arasında bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Zira yolcu terminalleri ile toplu ulaşım hizmetleri 2 ayrı bende konu edilmiştir. Ayrıca toplu ulaşım hizmetleriyle ilgili olarak bilet ücret ve tarifeleri ile zaman ve güzergâhları belirleme yetkisi belediyelere verilmiş olmasına rağmen bu yetki yolcu terminallerine şamil kılınmamıştır. Yani Kanunun 7 nci maddesinin (f) bendiyle verilen yetki şehiriçi toplu ulaşım hizmetlerini kapsamaktadır. Bunun yanında 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 32 nci maddesinde verilen yetkiye dayanılarak 27255 sayı ve 11.06.2009 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde yer alan "Bu Yönetmelikle belirlenen özellikleri haiz ve şehirlerarası, yurtiçi ve uluslararası yolcu taşımacıları ve/veya acenteleri ile bunların yolcularına hizmet veren yapı veya tesisi," şeklindeki yolcu terminali tanımı yolcu terminallerinin şehirlerarası, yurtiçi veya uluslararası yolcu taşıma hizmetleriyle ilgili olduğunu, 32 nci maddesiye bu nitelikteki terminallerin işletmesinin kimler tarafından nasıl yapılacağını belirtmiş, şehiriçi taşımacılık faaliyetinde kullanılan terminalleri bu yönetmelik kapsamı dışına çıkarmıştır. Buradan

anlaşılsa şehirlerarası, yurtiçi ve uluslararası yolcu terminallerinin işletmesinin bu yönetmelik hükümlerine göre, şehiriçi taşıma işlerinde kullanılan terminallerin işletmesinin ilgili mevzuatına göre yapılması gerektiğidir. Buna göre bulgu konusu edilen ve şehirlerarası yolcu taşımacılığı hizmetinde kullanılan yolcu terminalinin, 5216 sayılı Kanun çerçevesinde “toplu ulaşım hizmetleri” kapsamında görülerek işletme hakkının bu Kanunun 26 ncı maddesine göre belediye şirketine verilmesi bu maddenin ihlali anlamına gelmektedir.

İdare cevabında belirtilen cep otoparkının 5216 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesine göre iştirak şirket tarafından yaptırılması mevzuuna gelince, bu şekildeki yorumun maddede geçen “... *mülkiyeti veya tasarrufundaki ...*” ifadesini dikkate almadığı görülmektedir. Konu somut olay açısından burada ikiye ayrılmaktadır. İlki maddede belirtilen tesislerin bu maddeye göre yaptırılıp yaptırılmayacağıdır. 5216 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesi, büyükşehir belediyesinin şirket kurmasından, yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev almalarından ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın işletme hakkı verilebilecek tesislerden bahsetmektedir. Buna göre bu maddeye dayanarak maddede belirtilen tesislerin yaptırılabilmesi mümkün değildir. İkinci husus ise, maddede belirtilen tesislerin işletme hakkının ilgili ihale kanununa tabi olmaksızın verilebilmesinin bu tesislerin belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olma şartına bağlanmış olmasıdır. Söz konusu otoparkın bulunduğu arsa belediyeye ait olsa da otopark şirketin mülkiyetindedir. Kaldı ki belediyenin muhasebe kayıtlarında “251.01.16.06 Yolcu Terminalleri (Otoparklar)” hesabına kayıtlı bir yer üstü düzeninin bulunmadığı da tespit edilmiştir. Otoparkı mülkiyetinde bulunduran şirket her ne kadar çoğunluk hissesi belediyeye ait bir iştirak olsa da bu durum belediyeye, şirkete ait taşınmazlar/gayrimenkuller üzerinde tasarruf hakkı vermez. Çünkü Ticaret Hukukuna göre bir şirketin çoğunluk hissesine sahip olmak, şirketi tasarrufu altında bulundurmakla Eşya Hukuku’na göre bir taşınmazı tasarrufu altında bulundurmak farklı durumlardır. Bu haliyle maddede belirtilen tasarrufunda bulundurma şartı gerçekleşmiş olmamaktadır.

Sonuç olarak 5216 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesinde belirtilmeyen bir tesisin, bu maddeye göre yaptırılması ve işletme hakkının verilmesi bu maddenin ihlali anlamını taşımaktadır.

BULGU 5: Ödeme Emri Belgelerinin Mevzuatta Öngörülen Biçimde Düzenlenmemesi

Ödeme emri belgelerinin, tahakkuk biriminden gelen ve imzaların tam olduğu ödeme emri belgesi ile mali hizmetler birimince düzenlenen imzasız diğer bir ödeme emri belgesinden

teşekkül ettiği ve yevmiye defterine kaydedilen ödeme emri belgesinin muhasebe birimince düzenlenen imzasız ödeme emri belgesi olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 61 inci maddesinin üçüncü fıkrasında muhasebe yetkilisinin yetkililerin imzalarının varlığını kontrol etme yükümlülüğü hüküm altına alınmıştır. Yine, 14.06.2007 tarih 5189/1 sayılı "5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında" Sayıştay Genel Kurul Kararında da, muhasebe yetkilisinin, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde yetkililerin imzasını arama yükümlülüğü bulunduğu ve imza eksikliği durumunda muhasebe yetkilisinin de sorumlu tutulacağı ayrıntılarıyla açıklanmıştır. İlgili mevzuat hükümleri uyarınca muhasebe yetkilisinin ödeme emri belgesi üzerinde yetkili imzaların varlığını araması zorunluluk arz etmektedir.

Ayrıca, muhasebe birimince düzenlenen ödeme emri belgesi ile tahakkuk biriminden gelen ödeme emri belgesi arasında muhasebe hesaplarının kullanılması, yasal kesintilerin yapılması vb. hususlarında da farklılıklar olmaktadır. Neticede, muhasebe biriminin düzenlediği imzasız ödeme emri belgelerinin yevmiye defterine kayıtlı olması yukarıda açıklanan hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya konu edilen harcama dosyalarında, ilgili harcamacı birimin düzenlediği ödeme emri belgesinin yanı sıra kurumumuz bünyesinde merkezi muhasebe hizmeti sunan Mali Hizmetler Daire Başkanlığımız personelinin muhasebe programından ürettiği Ödeme Emri Belgesi olmak üzere bir birini tamamlayıcı nitelikte düzenlenmiş iki adet Ödeme Emri Belgesi bulunmaktadır. Harcamacı birimlerin ürettiği ödeme emri belgeleri manuel yöntemlerle hazırlanmakta ve ödeme emri belge numarası taşımamaktadır. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Giderler Müdürlüğüne kurum muhasebe programına veri girişi yapılarak üretilen belge ise gerekli kontrollerden geçmiş ve ödeme emri belge numarası almaktadır.

Harcamacı birimlerde muhasebe bilen nitelikli personel eksikliği yanı sıra Ödeme Emri ve Muhasebe İşlem Fişlerinin, bu zamana kadar excel vb. programlarda manuel yöntemlerle hazırlanmak zorunda kalınması nedeniyle bu belgelerin hatasız düzenlenemediği görülmüştür. Nitekim Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe uygulamasının, getirdiği detaylı hesap ve kod yapısının muhasebe yazılımı haricinde manuel kayıt yöntemleri ile tutulabilmesinin mümkün olmadığı kabul edilmektedir.

Harcama birimlerimizin ürettikleri Ödeme Emri Belgelerinin düzeltilmiş halinin, harcama birimlerine gönderilerek ilgili harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerince tekrar imzalanarak Mali Hizmetler Birimine gönderilmesini istemenin aşırı bürokratik işlem yükü doğuracağı görülmüştür. Kurumumuz bünyesinde bir yılda üretilen 19.415 Ödeme Emri Belgesi sayısı dikkate alındığında ortaya çıkacak olan kırtasiye ve kurumun çeşitli lokasyonlarda hizmet sunan dış birimleri düşünüldüğünde daha iyi değerlendirilecektir.

Belirtilen nedenlerle harcama birimlerince düzenlenen ödeme emri belgesi, bu belgenin mütemmim ve ayrılmaz bir parçası olan Mali Hizmetler Daire Başkanlığımızca muhasebe programına sağlıklı girişleri yapılmış ve Belge Numarası verilmiş Ödeme Emri Belgesi ile birleştirilerek harcama dosyası içinde birlikte muhafaza edilmesi uygulaması yapılmıştır. Muhasebe Yetkilisi olan Mali Hizmetler Daire Başkanı, muhasebe programında eksiklikleri giderilmiş şekilde üretilmiş bu belgeyi imzalayarak süreci tamamlamaktadır. Bu durumun şimdiye kadar mali süreçte yer alan her hangi bir görevliye sorumluluk tevcihi ile Sayıştay denetimi veya yargılamasını zorlaştırıcı bir boyutu ortaya çıkmamış ve her hangi eleştiri konusu yapılmamıştır.

Bütün bu anlatımlara karşın kurumumuz bünyesinde mali işlem sürecinin iyileştirilmesi için Harcama Yönetim Sistemi (HYS) isimli otomasyon programı, 2016 mali yılı içinde önemli düzeyde tamamlanarak harcama birimlerimizin istifadesine sunulmuştur. Bu sayede %95'ler düzeyinde Ödeme Emri Belgelerinin bu sistem üzerinden otomatik olarak elektronik ortamda üretilmesine başlanmıştır. İlgili harcama birimlerimiz, sistem üzerinden üretilen Ödeme Emirleri ile Muhasebe İşlem Fişlerini çıkarıp imzaya sunabilir düzeye gelmiştir.

Ödeme Emri Belgeleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen şekilde düzenlenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, Ödeme Emri Belgelerinin düzeltilmiş halinin, harcama birimlerine gönderilerek ilgili harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerince tekrar imzalanarak Mali Hizmetler Birimine gönderilmesini istemenin aşırı bürokratik işlem yükü doğuracağını, şimdiye kadar mali süreçte yer alan her hangi bir görevliye sorumluluk tevcihi ile Sayıştay denetimi veya yargılamasını zorlaştırıcı bir boyutu ortaya çıkmadığını belirtmiştir.

Bulgumuzda belirtildiği üzere gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 61 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, gerekse “5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında” Sayıştay Genel Kurul Kararında imzaların varlığı ve sorumluluklara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Hukuki ve mali sorumluluk açısından değerlendirildiğinde, ödeme emri belgesinde esas olan unsur yevmiye defterine kayıt olmasıdır. Yevmiye defterine kayıt edilmeyen ödeme emri belgesi muhasebe kayıtları anlamında bir anlam ifade etmemekte, Kurum uygulamasında iki ödeme emri belgesi arasında kullanılan muhasebe hesapları açısından da farklılıklar olabilmektedir. Dolayısıyla, yevmiye defterine kayıt edilmemiş olan ödeme emri belgesi üzerindeki imzaların esas alınıp sorumluluk tevcih edilmesi de hukuki açıdan tartışmalı bir husus teşkil etmektedir. Bu itibarla, ödeme emri belgelerinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde düzenlenmesinin gerek olduğu düşünülmektedir.

BULGU 6: Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilindeki "Işıklıandırılmalı Otobüs Duraklarına İkiyüzlü Reklam Vitriini Konulması ve İşletilmesi, Işıklıandırılmalı İlan ve Reklam Vitriinleri Yapılması ve İşletilmesi, Işıklıandırılmalı İlan Kuleleri Yapılması ve İşletilmesi İşi" nin Ecrimisil Karşılığı Gördürülmesi

"Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilindeki Işıklıandırılmalı Otobüs Duraklarına İkiyüzlü Reklam Vitriini Konulması ve İşletilmesi, Işıklıandırılmalı İlan ve Reklam Vitriinleri Yapılması ve İşletilmesi, Işıklıandırılmalı İlan Kuleleri Yapılması ve İşletilmesi İşi"nin ihalesiz, ecrimisil karşılığı gördürüldüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu iş, 10.04.1997 tarih ve 10507 sayılı sözleşme ile Wall Şehir Dizayn ve Tic. Ltd.Şti. adına kiralanmış ve 12.08.2005 tarih ve 21369 sayılı sözleşme ile de işletme süresi 30.08.2005 tarihinden itibaren 10 yıl süreyle uzatılarak 30.08.2015 tarihinde sona ermiştir.

10.04.1997 tarih ve 10507 sayılı işletme sözleşmesine ek 1 no'lu 12.08.2005 tarih ve 21369 sayılı Protokol'ün 5 inci maddesinde:

" Bu protokol işletme sözleşmesi ve eklerinin ayrılmaz parçası olup, protokol ile değişiklik yapılmayan hususlar geçerliliğini korur. "

denilerek, önceki sözleşme ve eklerinin yapılan değişiklikler dışında aynen geçerliliğini koruduğu hüküm altına alınmıştır.

İşletme sözleşmesinin '*işletme müddeti sonu*' başlıklı 15 inci maddesinde:

" İşletme süresinin (10 yıl, ancak işleticinin (firmanın) bu şartname ve ihaleden sonra yapılacak sözleşme şartlarına, Belediyenin kusuru dışında tam olarak uyması halinde işletme süresi 20 yıla kadar uzatılacak olup, bu süre 20 yılı aşamayacaktır.) bitmesi veya karşılıklı rıza beyanı ile sözleşmenin feshi halinde işletici (kiracı); işletilenleri ve kurduğu diğer tesisleri her türlü hasar ve eksikten ari olarak Belediyeye teslim etmekle mükelleftir." şeklinde işletme süresi ve tahliye hususu düzenlenmiştir.

İşletme sözleşmesinin '*Akit Şartları*' bölümünün 8 inci maddesindeki:

" Duraklardaki ilan vitrinleri, ilan kuleleri ve diğer ilan ve reklam vitrinleri işletme bedeli aylık brüt cironun %15'i olacak, her ay tahsil edilecektir."

hükümden hareketle; işletme hakkı kira bedelini, cironun belli bir yüzdesi ve aylık olarak belirlemiştir.

İşletme sözleşmesine 12.08.2005 tarihinde yapılan ek 1 no'lu protokol ile ciro oranı "%15" iken "%28" olarak değiştirilmiş ve brüt cironun %28 olarak idareye ödemesinin 01.09.2005 tarihinden sonra başlayacağı hususu düzenlenmiştir.

Söz konusu protokol ile işletme süresinin, 30.08.2005 tarihinden itibaren 10 yıl süre ile uzatıldığı, işletme sözleşmesinin akit şartları bölümünün 2 inci maddesi ve işletme sözleşmesi eki işletme şartnamesinin 15 inci maddesinde: *" ... sözleşme şartlarına tam olarak uyulması halinde işletme süresi 20 yıla kadar uzatılacak olup bu süre 20 yılı aşamayacaktır."*

hükmüne istinaden süre ile ilgili maddeler eklenmiştir.

30.08.2015 tarihinde 10 yıllık sözleşme süresinin bitimiyle birlikte işletme sözleşmesinin '*işletme müddeti sonu*' hükmü çalıştırılmayarak aynı işleticiye ecrimisil karşılığı, işin gördürülmesine devam edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 'Ecrimisil ve Tahliye' başlıklı 75 inci maddesinde:

" Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları..., gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine..., fuzuli şagilden..., ecrimisil istenir."

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir...."

diyerek, sözleşme ile gördürülen işin süre sonunda tahliyesini düzenlemiştir.

Sonuç olarak, gerek işletme sözleşmesi, akit şartları ve eki protokolün işletme müddetinin sonuna ilişkin hükmü gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ecrimisil ve tahliyesine ilişkin hükmü birlikte değerlendirildiğinde, 30.08.2015 tarihinden sonra işletmecilik sözleşmesinin son bulması ile birlikte:

- tahliye hükümleri çalıştırılarak işletmecinin tahliye edilmesi ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre söz konusu iş için ihaleye çıkılmasının gerektiği,
- ihale edilmeksizin daha önce işi gören yüklenici Wall Şehir Dizayn ve Tic. Ltd. Şti.'ye ecrimisil karşılığı gördürülmesinin hukuki dayanaktan yoksun olduğu, düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul genelinde bulunan reklam alanlarının bütüncül bir bakış açısıyla günümüz şartlarına uygun şekilde ihale edilmesine ilişkin ihale hazırlıkları devam etmektedir. İhale işleminin sonuna kadar Belediyemizin herhangi bir gelir kaybının oluşmaması amacıyla söz konusu firmanın İdaremize ödediği en son kira bedelleri de dikkate alınarak bahse konu işletmecinden geçmişe dönük alacaklarının tahsili amacıyla ecrimisil işlem dosyası oluşturulmuştur." denilmektedir.

Sonuç olarak 10.04.1997 tarih ve 10507 sayılı sözleşme ile Wall Şehir Dizayn ve Tic. Ltd.Şti. adına kiralanan ve 12.08.2005 tarih ve 21369 sayılı sözleşme ile de işletme süresi 30.08.2005 tarihinden itibaren 10 yıl süreyle uzatılarak 30.08.2015 tarihinde sona eren söz konusu iş ile ilgili olarak gerek geçmişe dönük kira bedellerinin tahsili gerekse işletmecinin tahliye edilerek yeniden ihaleye çıkılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 7: Belediye Toptancı Hal Müdürlüğü'nce Tüzel Kişilerde Hisse Devrine İzin Verilmesi.

"Sebze ve Meyve ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine aykırı olarak belediye toptancı hal müdürlüğü tarafından işyeri kiracısı tüzel kişilerin gerek ortak içi

gerekse ortak dışı hisse devirlerine izin verildiği görülmüştür.

"İstanbul Sebze ve Meyve Ticareti ile Toptancı Halleri Yönetmeliği"nin 12 nci maddesinde:

" (1) İşyeri kiracı veya maliki olan tüzel kişilerde yapılacak hisse devirlerinde devredilen hisseler oranında devir ücreti alınır. Bu durum alt şirket/ortaklıklarda yapılan hisse devirleri için de geçerlidir.

(2) Anonim Şirketlerde halka açık olmayan A tipi hisse devirlerinde el değiştiren hisse oranı miktarınca devir ücreti alınır.

(3) İşyeri kiracısı ya da maliki olan ve ilk kez halka açılan anonim şirketlerden de halka açılan hisse oranı miktarınca devir ücreti alınır.

(4) Ortaklık yapısı aynı kalmak kaydıyla tüzel kişiliklerde yapılan nevi veya faaliyet konusu değişiklikleri ile unvan ekleme işlemlerinde devir bedeli alınmaz.

(5) Şirket birleşme ve devralma işlemlerine ilişkin olarak, işyeri kiralama ve satım sözleşmesinin devri sonucunun gerçekleşebilmesi için bu Yönetmelikte ve diğer mevzuatta yer alan gerekli şartların yerine getirilmesi kaydıyla kiracı ya da malik şirketi devralan şirketten ya da birleşme sonucunda oluşturulan yeni şirketten de bu Yönetmeliğin 11 inci maddesinin 8 inci fıkrasına istinaden devir ücreti alınır.

(6) Tüzel kişilik mevcut hissedarlarının kendi aralarında yapacakları hisse devirlerinden devir ücreti alınmaz. Tüzel kişiliğe dışarıdan giren hissedarlardan hisse oranınca devir ücreti alınır. Tüzel kişiliğe dışarıdan giren hissedarların daha sonra tüzel kişilik hissesini mevcut hissedarlardan hisse devralarak arttırması durumunda arttırılan hisse oranınca devir ücreti alınacaktır.

(7) Bu maddedeki tüm işlemler için işlem öncesinde Hal Müdürlüğü'nün onayının alınması zorunludur." şeklinde düzenlemeler ile tüzel kişilerde hisse devri durumunda, devir ücretine ilişkin hususlar ayrıntılı olarak hüküm altına alınmıştır.

Belediye Toptancı Hal Müdürlüğü kayıtları incelendiğinde, 2015 yılında:

- 32 adet hisse devrinin (ortak içi-dışı) yapıldığı,

- 21 adet ortak içi hisse devri kapsamında yapıldığı,

- 10 adetinin ise ortak dışı hisse devri şeklinde olduğu,

- kalan 1 adetinin ise adi ortaklık içinde hisse devri olduğu ve gecikme cezası dahil toplam 278.791,96 TL devir bedelinin tahsil edildiği görülmüştür.

Halbuki, "Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 10 uncu maddesinin onbeşinci fıkrasına dayanılarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılan "Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik" in 32 nci maddesinde:

" (1) Kiralanan işyerleri, vefat etme veya iş göremeyecek derecede kaza geçirme, hastalık ya da yaşlılık gibi zaruri hallerde kanuni mirasçılara devredilebilir.

(2) Kiracının vefatı halinde devir, vefat tarihinden itibaren üç ay içinde yazılı talepte bulunulması ve kanuni mirasçılardan anlaşılmasına bağlıdır. Mirasçılardan anlaşılmasını gösterir noter onaylı belge ile veraset ilamı talep dilekçesine eklenir.

(3) Vefat dışında birinci fıkrada belirtilen diğer durumlarda devir, yazılı talepte (Değişik ibare:RG-1/7/2013-28694) bulunulmasına bağlıdır.

(4) Birinci fıkrada belirtilen nedenlerden dolayı yapılan devir işlemlerinden herhangi bir ücret tahsil edilmez.

(5) 36 ncı maddenin dokuzuncu veya on birinci fıkralarındaki ya da 37 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendindeki veya 42 nci maddenin altıncı fıkrasındaki hükümlere aykırı hareket etmeleri nedeniyle herhangi bir cezai işlem uygulanmamış olan kiracılar, birinci fıkra hükmü dışında işyerlerini başkalarına devredebilir.

(6) Beşinci fıkraya göre işyerlerini devredecekler, devir taleplerini toptancı hal yönetim birimine yazılı olarak bildirir. Devir talebinin bu Yönetmelik hükümlerine uygunluğu, (Mülga ibare:RG-1/7/2013-28694) (...) hal yönetim birimince kontrol edilir. Talebin, belediye ve işletim yetkisi devredilmiş toptancı hallerinde belediye encümenince, özel toptancı hallerinde ise hal yöneticisince uygun görülmesi halinde, mevcut kira sözleşmesi aynı şartlar dâhilinde kiracılık hakkını devralacak olanlarla yapılır. Bu şekilde kiracılık hakkını devralanlar, kiracılık hakkını devredenlerle yapılmış olan kira sözleşmesinde belirtilen süreyi tamamlar.

(7) Kiracılık hakkını devralacaklarda, 29 uncu maddedeki şartlar aranır.

(8) İşyeri malikleri, işyerlerini 29 uncu maddede belirtilen şartları haiz olan gerçek veya tüzel kişilere satış yoluyla devredebilir. Devir talebi, toptancı hal yönetim birimine yazılı olarak bildirilir. Devir talebinin bu Yönetmelik hükümlerine uygunluğu, (Mülga ibare:RG-1/7/2013-28694) (...) hal yönetim birimince kontrol edilir. Talebin, belediye ve işletim yetkisi devredilmiş toptancı hallerinde belediye encümenince, özel toptancı hallerinde ise hal yöneticisince uygun görülmesi halinde, devir işlemi bu Yönetmelik ve diğer ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.

(9) İşyerlerinin başkalarına devri için ilgililerin haklarında uygulanmamış olması gereken beşinci fıkradaki cezai işlemler, Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen diğer cezaları da kapsayacak şekilde Bakanlıkça yeniden belirlenebilir..." hükümleri ile işyeri devirlerinin usul ve şartları düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, Bakanlık tarafından çıkarılıp yürürlüğe konulan Yönetmeliğin işyeri devrini düzenleyen yukarıdaki hükmün birinci fıkrasında; vefat etme, iş göremeyecek derecede kaza geçirme, hastalık ya da yaşlılık gibi zaruri hallerde kiralanan işyerlerinin kanuni mirasçılarında bilabedel devri öngörülmüş iken beşinci fıkrasında da; Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmeleri nedeniyle haklarında herhangi bir cezai işlem uygulanmamış olan kiracıların, birinci fıkra hükmü dışında işyerlerini başkalarına devir edebileceklerini, izleyen altıncı fıkrada ise; işyeri devri için hal yönetimine başvurulması gerektiği ve uygun görülmesi halinde mevcut kira sözleşmesinin aynı şartlar dahilinde kiracılık hakkını devralacak olanlarla yapılarak kalan kira süresinin tamamlanacağı ve sekizinci fıkrasında; işyeri maliklerinin, işyerlerini Yönetmeliğin 29 uncu maddede belirtilen şartları haiz olan gerçek veya tüzel kişilere satış yoluyla devredilebileceği hususları hüküm altına alınarak, **işyeri devrinin satış ya da kiracılık hakkının aynı şartlarla ve kalan süreyle bir başkasına kira sözleşmesinin devri yoluyla söz konusu olabileceği ancak kiracıların işyerlerini bir başkasına devrinde hisse devri anlamına gelebilecek herhangi bir düzenlemenin yapılmadığı anlaşılmaktadır.**

Sonuç olarak, Bakanlık Yönetmelik hükümlerinde işyeri devirlerine ilişkin olarak satış ya da kiracılık hakkının bir başkasına mevcut kira sözleşmesinin aynı şartlarla ve kalan sürenin tamamlanması koşuluyla devri düzenlenmiş iken sözleşmeden doğan kiracılık hakkının bir başkasına (işyeri devri kapsamında) hisse yoluyla devri öngörülmemiş ve düzenlenmemiştir. Ancak belediye toptancı hal müdürlüğü yönetmeliğinde tüzel kişiler arasında hisse devri

düzenlenmiş ve hisse devri yoluyla kiracılık hakkının bir başka kişiye devrine izin verilerek 2015 yılında gerek ortak içi gerekse ortak dışı 32 adet işlem yapılarak 278.791,96 TL devir bedeli tahsil edilmesinin hukuki dayanağı noktasında, Bakanlık Yönetmeliğ'nde hisse devirlerine ilişkin düzenlemelerin yapılarak, konunun yasal zemine oturtulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5957 sayılı “*Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*”a istinaden hazırlanan 07/07/2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliği*”nin “*İşyerlerinin devri*” başlıklı 32 nci maddesinin birinci fıkrasında, kiralanan işyerlerinin, vefat etme veya iş göremeyecek derecede kaza geçirme, hastalık ya da yaşlılık gibi zaruri hallerde **kanuni mirasçılara** devredilebileceği; aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise, birinci fıkrada belirtilen nedenlerden dolayı yapılacak **devir işlemlerinden herhangi bir ücret tahsil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.**

Anılan Yönetmelik’le, devir işlemlerinden ücret alınamayacak haller sınırlı olarak sayılmış, zaruri hallerde kanuni mirasçılara yapılacak devirler dışında kalan devir işlemlerinden ücret alınıp alınmayacağı konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın devir işlemlerinden ücret alma hususunda görüş sorulmuş, kanuni mirasçılar dışında işyeri devirlerinden ücret alınması belediyelerin takdirinde bir husus olduğu yönünde görüşü mevcuttur.

Aksine 32.6.madde ile **miras dışındaki devirlerde;** yönetmeliğin 37.1.g fıkrası ve 42. Maddenin 6.fıkrası hükümlerinden cezai işlem uygulanmamış olmak ve 29.maddedeki şartları aramak kaydı ile **devir işleminin Belediye Encümeninin uygun görüşü ile yapılacağı hükme bağlanmıştır.** Dolayısı ile; devrin yapılıp yapılamayacağı, yapılacaksa nasıl yapılacağı konusunda yetki Belediye encümenindedir.

Başkanlığımızca, kamu tüzel kişiliği ile “kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere” 5393 sayılı Kanun ve 5957 sayılı Kanun’a istinaden hazırladığı ve uygulamaya koyduğu “İstanbul Sebze ve Meyve Ticareti İle Toptancı

Halleri Yönetmeliği'nin 11. Maddesinde rızaen devir işlemlerinin nasıl yapılacağı düzenlenmiştir. Buna göre;

“(8) Bu madde hükümlerine istinaden yapılan devir işlemlerinde Belediye Meclisince belirlenen devir ücreti peşin olarak işyerini devir alandan alınır.

(9) İşyeri kiracıları, Hal Müdürlüğü'nün izni olması şartıyla belediye toptancı hali içinde yer değişikliği yapabilir. Bu yer değişikliği işlemlerinde yer değiştirme bedeli olarak devralınan işyerinin bu maddede yer alan 8 inci fıkraya göre belirlenen devir ücretinin yarısı her iki taraftan yer değiştirme bedeli olarak alınır. Bu bedel peşin olarak alınır.”

hükümleri bulunmaktadır.

Netice olarak; Devir konusunda yapılan işlemlerde kanun ve yönetmeliklere uygun olmayan bir durum bulunmadığı düşünülmektedir. Aynı kanaat Ülkemizdeki tüm hal yönetimleri tarafından paylaşılmış olup, uygulamalar aynı şekilde yapılmaktadır.

“Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliği”nin “Kiralama ve satışın iptali” başlıklı 50 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (ğ) bendinde “Kiraladıkları işyerlerini 32 inci madde hükümlerine aykırı olarak başkasına devredenler ya da kiraladıkları veya satın aldıkları işyerlerini herhangi bir şekilde kullandıranların” kira sözleşmesinin iptaline belediye encümenince karar verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in “Kiralama ve satış” başlıklı 28 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında “ Toptancı halindeki işyerleri, üretici/üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanır ya da satılır. Aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir. İşyeri adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamaz veya satılamaz.” hükmü ile halde dolaylı ortaklık, adi şirketlere/ortaklıklara izin vermemektedir.

5957 sayılı Kanun; amacı itibari ile üretici ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması ve meslek mensuplarının faaliyetlerinin düzenlenmesini ihtiva etmektedir. İlgili Yönetmelik ile halde faaliyet gösteren komisyoncu ya da tüccarların birden fazla gerçek veya tüzel kişiliğe kiralanmasını engelleyerek sebze ve meyve ticaretinin serbest rekabet şartları içinde yapılmasını sağlamak veya piyasada darlık yaratmak amacı güdenlerinin tayin ve kontrolünü elde tutulmasının gerektiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, haldeki sebze ve meyve ticaretinde;

1) Tüzel kişiliğe haiz kiracıların “*Kiraladıkları işyerlerini 32 inci madde 6.fıkrası hükmüne aykırı olarak*” (hisse devri ile) kısmi devir yaparak, alt kiracılık oluşturduğu ve işyerlerini başkalarına devir ettiği,

2) Mevzuatta yasaklanan adi ortaklık yapısını sürdürmek maksadı ile kişi veya kişilerin tüzel kişiliğin tüm ortaklık paylarını devir alarak yasayı manipüle ettiğinin tespiti üzerine

“*İstanbul Sebze ve Meyve Ticareti İle Toptancı Halleri Yönetmeliği*” nin 12 inci maddesinde ortak dışı hisse devirlerinde hissesi oranında devir ücreti alınması ve her türlü hisse değişikliğinin hal müdürlüğü uygun görüşü ile Belediye Encümeni onayına bağlanması hüküm altına alınmıştır.

Başkanlığımızca, kamu tüzel kişiliği ile “*kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere*” 5393 sayılı Kanun ve 5957 sayılı Kanun’a istinaden hazırladığı ve uygulamaya koyduğu “*İstanbul Sebze ve Meyve Ticareti İle Toptancı Halleri Yönetmeliği*”ndeki tüzel kişilikte hisse devirlerinde ücret alınması konusunda tüm belediyelerin de uygulamalarında yeknesaklık, hukuk normlarına uygunluğunun sağlanması için, “*Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliği*”nde değişikliğe gidilmesi hususunda gerekli başvurular yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak “*Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliği*”in konu ile ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Belediye Sosyal Tesis Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi.

Belediye Sosyal Tesisleri işletme giderlerinden, genel yönetim gideri kapsamındaki elektrik sarfiyatlarının, bakım ve onarım giderlerinin, demirbaş alımlarının ve restoran otomasyon sistemi yazılım alımı giderlerinin bütçeden karşılandığı görülmüştür.

2015-2 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "V- Ortak Hususlar" başlığı altında:

" 1- *Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.*

Söz konusu tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesi sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının %5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarlar ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanacaktır. Bu hesaptan yapılacak harcamalarda, hizmetin sunumu açısından ihtiyaç duyulan döşeme ve demirbaş alımlarında Başbakanlık ve/veya Bakanlığımızca çıkarılmış veya çıkarılacak olan tasarruf genelgesi, talimatı ve tebliğlerine uyulacaktır.

2- Bu tesislerde merkezden geçici görevle görevlendirilecek personel sayısı asgari seviyede tutulacak ve 2014 yılında görevlendirilen personel sayısı hiç bir şekilde aşılmayacaktır.

Bu tür yerlerde, 2015 yılında, merkezi yönetim bütçesi ile döner sermaye ve fonlardan ücret ödenmek üzere ilk defa personel istihdam edilmeyecek, ancak ücreti sosyal tesis işletme gelirlerinden karşılanmak üzere ilk defa personel istihdamı yapılabilecektir.

3- Kuruma ve/veya mensuplarına yardım ve hizmet amacıyla kurulmuş fon, vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar eliyle işletilen tesislere kurum bütçesinden doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunulmayacaktır..." Hususları hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere, kurum ve kuruluşların bütçelerinden sosyal tesis işletme giderlerinin karşılanmaması esası benimsenmiştir. Personel giderlerine istisna getirilerek bir önceki yıl mevcut personel sayısı aşılmamak kaydıyla (aşan kısım sosyal tesis işletme bütçesinden karşılanmalı) merkezden geçici görevle personel görevlendirilebilecektir.

Belediye tarafından 2015 yılında, sosyal tesislerin işletilmesine ilişkin girişilen taahhütlere bakıldığında:

- "İBB Sosyal Tesisler Bakım ve Onarım İnşaatı" işi kapsamında KDV dahil toplam 10.279.771,03 TL tutarında Belediyenin bütçesinden gider yapıldığı,

- "İBB Sosyal Tesisleri Restoran Otomasyon Sistemi Ek Lisans Alımı, Yıllık Bakım, Destek ve Güncelleme İşleri" kapsamında 98.000,00 TL+KDV olmak üzere toplam 115.640,00 TL tutarında Belediye bütçesinden gider yapıldığı,

- "İBB Florya Sosyal Tesisi Alakart Salonu Hareketli Mobilya Alımı" işine ilişkin sözleşme kapsamında 117.000,00 TL+KDV olmak üzere toplam 138.060,00 TL tutarında Belediye bütçesinden gider yapıldığı,

- Genel yönetim gideri kapsamında sosyal tesislerin kullandığı elektrik sarfiyatı tutarı toplamı 1.992.150,60 TL'nin Belediye bütçesinden karşılandığı, tespit edilmiştir.

13.07.1999 tarih ve 383 sayılı belediye meclisi kararı ile çıkarılan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına Ait Personel Sosyal Tesisler Hakkında Yönetmeliğin 'Tesis Giderleri' başlıklı 23'üncü maddesi ile:

" Tesisin her türlü giderleri elektrik, su, yakıt, temizlik malzemeleri, kırtasiye, onarım, bakım, ek tesis yapımı, mefruşat ve demirbaş vb. gibi işletme giderleri tesis (Büyükşehir Belediye Başkanlığı Sosyal Tesisleri) bütçesinden karşılanır, Personel ücretleri Belediye bütçesinden ödenir." hüküm altına alınan husus, açıkça personel ücretleri dışında herhangi bir işletme giderinin Belediye bütçesinden yapılamayacağını düzenlemektedir.

Hal böyle iken, sosyal tesislerin elektrik sarfiyatlarının, bakım onarım giderlerinin, demirbaş alımlarının ve restoran otomasyon sistemi yazılım güncelleme ve geliştirme alımı giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Sosyal tesis işletme giderlerinin Belediye bütçesinden karşılanmasının yönetmelik hükümlerine aykırı olarak, belediye bütçesinden sosyal tesislere doğrudan kaynak aktarımı anlamına geldiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediye tarafından 2015 yılında sosyal tesislerin işletilmesine ilişkin girişilen taahhütlere bakıldığında:

"İBB Sosyal Tesisler Bakım Onarım İnşaatı" işi kapsamında KDV dahil toplam 10.279.771,03 TL tutarında Belediyenin bütçesinden gider yapıldığı,

İBB Sosyal Tesisleri Restoran Otomasyon Sistemi Ek Lisans Alımı, Yıllık Bakım, Destek ve Güncelleme işi kapsamında 98.000,00 TL+KDV olmak üzere toplam 115.640,00 TL tutarında Belediye bütçesinden gider yapıldığı,

İBB Florya Sosyal Tesisi Alakart Salonu Hareketli Mobilya Alımı işine ilişkin sözleşme kapsamında 117.000,00 TL +KDV olmak üzere toplam 138.060,00 TL tutarında Belediye bütçesinden gider yapıldığı,

Genel yönetim gideri kapsamında sosyal tesislerin kullandığı elektrik sarfiyatı tutarı toplamı 1.992.150,60 TL'nin Belediye bütçesinden karşılandığı,”

Öncelikle Mal ve Hizmet Alımları, Yapım İşleri ve Genel Yönetim giderleri başlığı altında belirtilen elektrik, su, doğalgaz, telefon gibi gerçek giderler sosyal tesisler bütçesinden karşılanmaktadır.

İşletmeler Müdürlüğümüz İBB Sosyal Tesisler Bakım Onarım İnşaat kapsamında KDV hariç 2015 yılı için 5.917.837,25 TL harcama yapmıştır.

İBB Sosyal Tesisleri Restoran Otomasyon Sistemi İBB Bilgi İşlem Müdürlüğü'ne aittir. Müdürlüğümüz tesisleri Bilgi İşlem müdürlüğünden İBB 'nin diğer birimleri gibi hizmet almaktadır. Ek Lisans Alımı, Yıllık Bakım, Destek ve Güncelleme işi kapsamında 98.000,00 TL+KDV olmak üzere toplam 115.640,00 TL giderin tenkite konu olmaması kanaatini taşımaktayız.

2015 yılında genel yönetim giderleri başlığı altında elektrik sarfiyat tutarı toplamı 1.992.150,60 TL belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Maliyetlerin aşağıya çekilmesi için Şehir Aydınlatma ve Yeşil Alanlar Müdürlüğü İBB'nin diğer birimleri gibi Sosyal tesislerin elektrik giderlerini de ihale kapsamına almıştır. İhale kapsamında ilgili müdürlük tarafından söz edilen meblağ ödenmiştir.

13.07.1999 tarih ve 383 sayılı Belediye Meclis Kararı ile çıkarılan “İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına Ait Personel Sosyal Tesisler Hakkında Yönetmeliğin “Tesis Giderleri” başlıklı 23'üncü maddesinde personel ücretleri belediye bütçesinden ödenir hükmü bulunmaktadır. İşletmeler Müdürlüğü Sosyal Tesisler tarafından yükümlülüğü olmamasına rağmen 2015 yılı muavin defter kayıtlarında da görüldüğü üzere Toplam: 29.600.000,00 TL bütçeye personel giderleri karşılığında aktarım yapmıştır.

Ayrıca; 2015-2 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de "Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır." ifadesi yer almaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere işletme giderlerinin Belediye Bütçesinden katkı sağlanmamasının esas olduğu belirtilmektedir. Ancak Belediye Bütçesinden bakım ve onarım giderlerinin yapılamayacağı gibi bir kesin hüküm bulunmamaktadır.

Bu nedenle yapılan işlemlerin doğru olduğu kanaatindeyiz." denilmektedir.

Sonuç olarak Genel yönetim giderlerinden elektrik giderlerinin su, telefon ve doğal gaz gibi sosyal tesis bütçesinden ödendiği ifade edilse de devamında Şehir Aydınlatma ve Yeşil Alanlar Müdürlüğü'nün İBB'nin diğer birimleri gibi Sosyal tesislerin elektrik giderlerini de ihale kapsamına aldığı ve İhale kapsamında ilgili müdürlük tarafından söz edilen meblağın ödendiği ifade edilerek konu ile ilgili olarak belirsiz, kendi içerisinde çelişkili açıklamalarda bulunulmuştur.

Restoran otomasyon sistemi yazılım alımına ilişkin olarak İBB Sosyal Tesisleri Restoran Otomasyon Sistemi'nin İBB Bilgi İşlem Müdürlüğü'ne ait olduğundan bahisle söz konusu harcamanın belediye bütçesinden yapıldığı kabul edilmiştir.

İşletmeler Müdürlüğü'nce İBB Sosyal Tesisler Bakım Onarım İnşaat kapsamında 2015 yılı için bulguda yer aldığı üzere KDV dahil 10.279.771,03 TL değil Kdv hariç 5.917.837,25 TL tutarında harcama yapıldığı ifade edilse de 2015/69124 İhale Kayıt Numaralı İBB Sosyal Tesislerinin Bakım ve Onarım İnşaatı İş'i'nde; işin yapılma yerinin İstanbul Geneli İBB Sosyal Tesisleri olarak kayıt altına alınmış ve taahhüt kartında toplam beş adet hakediş ile kesintiler sonrası KDV Hariç toplam 9.013.231,70 TL tutarında yükleniciye ödeme yapıldığı kayıt altına alınmıştır. Söz konusu tutarın altında bir harcama yapıldığı öne sürülüyorsa söz konusu iş kapsamında ihale konusu dışında başka işlerin yapıldığı anlamına gelecektir. 2015-2 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de işletme giderlerinin Belediye Bütçesinden katkı sağlanmamasının esas olduğu belirtilmesine karşın Belediye Bütçesinden bakım ve onarım giderlerinin yapılamayacağı gibi bir kesin hüküm bulunmaması nedeniyle söz konusu giderlerin belediye bütçesinden yapıldığı kabul edilmiştir.

İşletmeler Müdürlüğü'nün Sosyal Tesisler tarafından yükümlülüğü olmamasına rağmen 2015 yılı muavin defter kayıtlarında da görüldüğü üzere toplam 29.600.000,00 TL tutarında bütçeye personel giderleri karşılığında aktarım yapıldığı ifade edilse de söz konusu aktarımların malzemesiz yemek hazırlama ve servis hizmet alım işi kapsamında 2015 yılında ilk üç ay için kesintiler sonrası 12.944.097,00 TL ve sonrası kalan dokuz ay için ise 47.837.367,39 TL olmak üzere toplam 60.781.464,39 TL'dir. Ayrıca söz konusu aktarımın yapılmış olması sosyal tesis giderlerinin bütçeden ödenmesinin hukuki karşılığı anlamına gelmemektedir.

BULGU 9: Uygulama Projeleri Olmaksızın İrtifak Hakkı Tesis Edilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce, üstünde halihazırda İstanbul Dünya Ticaret Merkezi A.Ş. (İdtm AŞ) tarafından kullanılan fuar salonlarının bulunduğu Bakırköy ilçesi, Şevketiye Mahallesi'nde bulunan Hazineye ait 30 pafta, 1221 ada, 187 parsel sayılı 37.181,78 m²'lik taşınmaz üzerinde fuar ve sergi alanı olarak kullanılmak amacıyla irtifak hakkı tesisine esas ön izin sözleşmesi akdedildiği görülmüştür.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik irtifak hakkını, *“Bir taşınmaz üzerinde yararlanmaya ve kullanıma rıza göstermeyi veya mülkiyete ilişkin bazı hakların kullanılmasından vazgeçmeyi kapsayan ve diğer bir taşınmaz veya kişi lehine aynî hak olarak kurulan yükümlülüğü,”* olarak tanımlanmıştır. Aynı yönetmeliğin 75 inci maddesindeyse Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı kurulmadan önce; tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için bir yıla kadar bedeli karşılığında ön izin verilebileceği, gerekli hâllerde bu sürenin bedeli karşılığında 4 yıla kadar uzatılabileceği belirtilmektedir.

Buna göre bir taşınmaz üzerinde, bu taşınmazdan olduğu haliyle yararlanmaya yönelik irtifak hakkı kurulabileceği gibi yapılacak bir yatırım sonrası kullanma amacıyla da irtifak hakkı kurulabilecektir. Bu şekilde yararlanma ve kullanmayla ilgili imar işlemlerinin yapılabilmesi amacıyla ön izin sözleşmesi de yapılabilecektir.

Söz konusu taşınmaz, imar durumunu gösteren belgede ve parsel sorgusunda “tarla” olarak görünmesine rağmen üzerinde İdtm AŞ tarafından işgal suretiyle kullanılan 9-10-11 numaralı fuar ve sergi salonları bulunmaktadır. Fuar salonları taşınmaz üzerinde daha önce tesis edilen irtifak hakkı döneminde yapılmış olup bu hak sona ermiştir. Fakat fuar salonlarının mülkiyeti konusunda görülmekte olan bir dava bulunmaktadır.

Taşınmaz üzerinde İBB lehine, fuar ve sergi alanı olarak kullanılmak üzere, sürekli ve bağımsız nitelikte irtifak hakkı tesisine dair 05.05.2010 tarihinde imzalanmış bir ön izin sözleşmesi bulunmaktadır. Ön izne ilişkin bedeller ödenerek sözleşmenin süresi 05.05.2014 tarihine kadar uzatılmasına rağmen İBB, gerekli süreci tamamlayamamıştır. Ön izin süresi boyunca bu salonların İdtm AŞ tarafından kullanımına devam edilmiştir. Bu sürenin sonunda, **324 sayılı Millî Emlak Genel Tebliği'nin 16 ncı maddesinin A. Ön İzin Sözleşmesi** başlıklı fıkrasının iki numaralı bendindeki, *“Ön izin süresi içerisinde yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle irtifak hakkı tesis edilememesi veya kullanma izni verilememesi*

hâlinde, kesin teminat Hazineye gelir kaydedilecektir.” düzenlemesi gereğince kesin teminat gelir kaydedilmiştir.

Bu defa 11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 29 uncu maddesiyle Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’e eklenen geçici 3 üncü maddeye göre yapılan başvuru sonucunda ön izin sözleşmesinin süresi tekrar uzatılmıştır. Ayrıca 05.05.2014 tarihi ile ön izin süresinin uzatıldığı tarih olan 08.12.2014 arasındaki süre için, taşınmazın bu süre zarfında da İdtn AŞ tarafından fiilen kullanımına devam edilmesi dolayısıyla ön izin süresinin uzatılmasına imkân veren geçici 3 üncü maddenin üçüncü fıkrası gereğince İBB tarafından ecrimisil ödenmiştir. Gerekli çalışmaların tamamlanmasının ardından, irtifak hakkı tesisi için İstanbul Defterdarlığı Avrupa Yakası Millî Emlak Daire Başkanlığı’na başvuruda bulunulmuştur. Ancak konuyla ilgili olarak tarafımıza uygulama projeleri sunulmamıştır.

İrtifak hakkı tesis edilen taşınmaza ilişkin projelerin bulunmaması, İBB tarafından bu taşınmazın ne şekilde kullanılacağını belirsiz hale getirmektedir. Eğer belediye burayı olduğu haliyle kullanacaksa projelerin bulunmamasının doğurduğu başka bir sonuç bulunmaktadır. Bu da yaklaşık 5 yıllık ön izin süresinin hangi işlerin tamamlanması için geçirildiğinin anlaşılammış olmasıdır. Belediyenin bu taşınmazı üçüncü kişi eliyle işletecek olması halinde belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51 inci maddesinin (g) bendine tabi olmaması, belediyenin üçüncü kişiyi seçememesi durumuna yol açacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Bir taşınmazın kullanım durumunu imar planı belirlemektedir. Bu bağlamda adı geçen parselle ilgili planlama süreci 01.06.2010 tarihinde başlatılmıştır. Ancak onaylanan planların yargı konusu olması nedeniyle imar planı 20.07.2015 tarihinde yapılabilmektedir. Bu nedenle onaylanmış planlar doğrultusunda proje çalışmalarına başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında proje çalışmalarına başlanılmış olduğu belirtilmektedir. Ancak İBB Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı Emlak Müdürlüğü’nün irtifak hakkı kurulmasını konu alan İstanbul Defterdarlığı Avrupa Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığına hitaben yazılmış 83502474-750 1291402-216291 sayılı ve 08.12.2015 tarihli yazının düzenlendiği tarih itibarıyla, yani irtifak hakkı kurulmasının talep edildiği tarih itibarıyla uygulama projelerinin bulunmadığı görülmektedir. 324 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği’nin 12 nci maddesinin **B. Ön izin yükümlülüklerinin yerine getirilmesi halinde**

kullanma izni ve irtifak hakkı sözleşmelerinin düzenlenmesi başlıklı fıkrası ön izin verilen yatırımcılar tarafından irtifak hakkı tesisinin talep edilmesi halinde defterdarlıkça irtifak hakkı kurulması için aranacak şartlar arasında, imar planına uygun olarak hazırlanmış ve ilgili kamu idarelerine onaylatılmış uygulama projelerinin varlığını da saymaktadır. Hali hazırda projelerin olmamasının İBB lehine irtifak hakkı tesis edilmesi ve söz konusu taşınmazın İBB tarafından mevzuat hükümlerine göre kullanılması sürecini geciktireceği aşıkardır.

Nihayetinde proje çalışmalarına başlanılmış olması İBB'nin buraya yatırım yapmayı planladığını göstermektedir. İrtifak hakkı tesisini müteakip söz konusu taşınmazın ne şekilde kullanılacağı da somutlaşmış olacaktır. Bu sebeple konunun sonraki dönemlerde takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 10: Aşevinde Kullanılmak Üzere Satın Alınan Malzeme Bedellerinin, Memurlara Yapılacak Yiyecek Yardımı Kapsamında Değerlendirilerek “Yiyecek Transferleri” Olarak Kurum Yemekhane Hesabına Aktarılması Ve Buradan Ödenmesi

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği, Devlet memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirlemiştir. Buna göre, kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödeneğin memurlara yemek vermek üzere kurulan ve kurum bütçesinden ayrı bir muhasebe sistemi olan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödeneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla yemekhane hesabından memurlar için yemek yardımı giderlerinin karşılanması söz konusu olmaktadır.

Buna karşın, Aşevi Yürütme komisyonunca belirlenen ihtiyaç sahiplerine verilen sıcak yemek için satın alınan mal bedellerinin “05.04.04.01-Yiyecek Amaçlı Transferler “tertibinden Kurum Yemekhane Yönetim Kurulu hesabına aktarıldığı görülmüştür. 2015 yılı için yapılan aktarma tutarı 62.311.779,35 TL'dir.

Buna göre, Aşevi için yemek malzemesi alım giderlerinin, memurlara yemek vermek üzere kurulan ve kurum bütçesinden ayrı bir muhasebe ve denetim sistemi olan Kurum yemekhane hesabına aktarılmadan yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mal ve Hizmet alımları idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması prensipleri doğrultusunda 4734 Sayılı Kamu

İhale Kanunu'nun usul ve esaslarına uygun olarak Sosyal Tesisler ve Merkez Mutfak ihaleleri birlikte yapılmaktadır.

İsrafi önlemek ve kayıplara karşı korunma sağlamak için Mal ve Hizmet alımları ilgili birimlere ayrı ayrı fatura edilmekte, kayıtlar tek düzen muhasebe sistemine göre tutulmakta ve stokların takibi ayrı ayrı depolarda yapılmaktadır. Mallar Merkez Mutfak deposundan depolar arası transfer yolu ile bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, Aşevi ve Tabldot birimlerine sevk edilmekte ve Mali raporları hazırlanmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde 4734 Sayılı Kamu ihale kanununun usul ve esaslarına uygun olarak hak edişler hazırlanarak ödeme emirleri iç transfer yoluyla yapılmaktadır.

Sonuç olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa uygun olarak Gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlem ve kayıtlar yasal düzenlemelere uygun olarak yapılmaktadır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Aşevi için alınan malzemelere ilişkin giderlerin, kurum bütçesinden ayrı bir muhasebe ve denetim sistemi olan Kurum yemekhanesine para aktarılarak yapılmasının, Kamu İdaresi cevabında israfi önlemek ve kayıplara karşı korunma sağlamak amacıyla yapıldığı belirtilmiş ise de bulguda da belirtilen gerekçelerle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 11: T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Tarafından Tamamlanıp İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Devredilen Projeden Elde Edilen Hasılat Üzerinden Hazine Müsteşarlığı'na Aktarılan Tutarların Yanlış Muhasebeleştirilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 28.11.2012 tarihli devir protokolü ile T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na (UDHB) devredilen 2008 E 060040 proje numaralı 4. Levent-Darüşşafaka Metro Hattı'nın bakanlıkça yapımının tamamlanmasını müteakip 13.03.2015 tarihli devir teslim tutanağı ile belediyeye devri sonrasında hattın işletilmesinden elde edilen gelir üzerinden Hazine Müsteşarlığı'na aktarılan tutarların muhasebeleştirilmesinde hatalı kayıtlar yapıldığı tespit edilmiştir.

2010/1115 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla UDHB'ye, kararda belirtilen şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metroları ilgili belediyeye düzenlenecek protokolle devralma yetkisi

verilmiştir. Kararda belirtilen metrolar arasında, 2012/3595 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla eklenip 2013/5099 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla tadil edilen ve yapımına İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce başlanan 2008 E 060040 proje numaralı 4. Levent-Darüşşafaka Metro Hattı da bulunmaktadır. Söz konusu Bakanlar Kurulu kararına dayanılarak 28.11.2012 tarihinde yapılan protokol ile "*İstanbul Metrosu III. Aşama, IV. Levent - Ayazağa Kesimi, Seyrantepe Depo Sahası ve Depo Bağlantı Hatları İkmal İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri*" İBB'den UDHB'ye devredilmiştir. Protokole konu edilen işlerin bakanlıkça tamamlanmasını müteakip bu defa bahis konusu hattın UDHB'den İBB'ye devrini konu alan bir protokol yapılmıştır. Ancak söz konusu hat, mülkiyet devri yapılmadan işletmeye engel teşkil etmeyecek durumda devredilmiştir.

2010/1115 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın mülkiyet devrine ilişkin hususları düzenleyen 8 inci maddesine 2015/7759 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla eklenen beşinci fıkrada mülkiyet devri yapılmadan işletmeye engel oluşturmayacak şekilde devredilen projelerin işletmeye alınması ve bu suretle projeden gelir elde edilmeye başlanması durumunda bu maddenin ikinci fıkrasındaki hükümlerin geçerli olacağı belirtilmektedir. Maddenin 2015/7272 ve 2015/7759 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarıyla değişik ikinci fıkrası ise devralan kuruluşun; merkezî yönetim bütçesinden karşılanan proje maliyet bedeli ifa edilinceye kadar, hattın işletilmesinden elde edilen hasılatın % 15 ini Hazine Müsteşarlığı'nın hesaplarına aktaracağını düzenlemektedir.

4. Levent-Darüşşafaka Metro hattının devir ve işletmeye alınmasından sonra Hazine Müsteşarlığı'na yapılan aktarımlar aşağıdaki tabloda dönemler itibarıyla gösterilmektedir:

Tablo : 4. Levent-Darüşşafaka Metro Hattının İşletilmesinden Elde Edilen Hasılat Üzerinden Hazine Müsteşarlığı'na Aktarılan Pay

Dönemler (2015)	Elde Edilen Hasılat	Aktarılan Tutar
19 Nisan - 10 Temmuz	1.337.690,63 TL	206.653,63 TL
Temmuz	394.225,24 TL	59.133,79 TL
Ağustos	369.156,34 TL	55.373,45 TL
Eylül	407.265,42 TL	61.089,81 TL
Ekim	588.983,17 TL	88.347,48 TL
Kasım	614.239,27 TL	92.135,89 TL
Aralık	683.869,89 TL	102.580,48 TL

Aktarılan bu tutarların muhasebeleştirilmesinde kullanılan hesaplar ise bu giderlerin bütçeleştirilmesiyle ilgili bütçe hesaplarının yanında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ve 303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı'dır. Bu şekilde yapılan muhasebe kaydı, hattın yapımının halen devam ettiği ve yapımının da kamu idarelerine borçlanma suretiyle İBB tarafından gerçekleştirildiği bilgisini vermektedir. Oysaki söz konusu hat, UDHB'ye devrinin ardından bu idare tarafından ikmal ettirilmiş ve işletmeye engel oluşturmayacak bir şekilde belediyeye tekrar devrolunmuştur. Kullanılması gereken hesapların, mali tablo ve rapor kullanıcılarının bu bilgiyi edinmelerini sağlayacak şekilde seçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazine Müsteşarlığı tarafından o hat için yapılmış olan proje maliyeti belirtilmediğinden ve mülkiyet devri yapılmadığından daha sonra "251-Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı"na aktarılmak üzere "258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nda muhasebeleştirilmiştir.

Söz konusu proje için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.01.2016 tarih ve 745 sayılı muhasebe kayıtları hakkındaki bilgi yazısına istinaden 01.07.2015-31.12.2015 dönemine ait hattın işletilmesi sonucu oluşan gelirin %15'lik kısmına ait muhasebe kayıtlarındaki "258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"ndaki 663.314,53-TL, "251-Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı"na aktarılmıştır. Bu Projeye ait maliyet tutarı Kurumumuza bildirildikten sonra borç takibi ve ilgili varlık hesapları öneriniz doğrultusunda düzeltilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak İBB tarafından işletilen ve elde edilen gelir üzerinden Hazine Müsteşarlığı'na aktarımda bulunulan 4. Levent-Darıüşşafaka Metro Hattının mülkiyet devri yapılmadan ve proje maliyet bedeli belirtilmeden idareye devrinin yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum ise hattın tamamlanması işini İBB'den devralan UDHB'nin söz konusu metro hattıyla ilgili kabul işlemlerini tamamlayamamış olmasının sonucudur. Bu doğrultuda hattın kabul işlemlerinin UDHB'ce tamamlanması, proje maliyet bedelinin tespit edilerek İBB'ye bildirilmesi ve İBB tarafından buna göre işlem tesis edilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 12: Belediyenin Mülkiyetinde Olup İntifa Hakkı ya da Üst Hakkı Karşılığı Verilen Eğlence Yerlerinden Eğlence Vergisi Alınmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı gayrimenkullerden intifa hakkı ya da üst hakkı karşılığı tesis yapılması ve işletilmesi işi kapsamında ihalesi yapılan Yunus Gösteri Merkezi, Akvaryum ve Tema Park gibi eğlence yerlerinden eğlence vergisinin alınmadığı anlaşılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17 nci maddesi:

"Bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir."

hükmü ve aynı kanunun 21 inci maddesi:

"...5.Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden ..." hükmü ile Eğlence Vergisi tanımlanmış ve verginin diğer unsurları 18 ve 22 nci maddeler arasında düzenlenmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan intifa hakkı veya üst hakkı karşılığı tesis yapılması ve işletilmesi için ihale edilen;

- Eyüp ilçesi Yunus Gösteri Merkezi, intifa hakkı karşılığı işletilmesi,
- Florya Akvaryum Kompleksi intifa hakkı karşılığı işletilmesi,
- Eyüp ilçesi İstanbul Tema Parkı ve Eğlence Merkezi, daimi ve üst hakkı karşılığı yaptırılması ve işletilmesi,

işlerine ait yerlerin bu Kanunun 21 inci maddesinin beşinci fıkrası kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Günümüzde eğlence anlayışı değişmekte, lunapark, sirk gibi eğlence anlayışı yerini yunus gösterileri, akvaryum üniteleri, tema parklar gibi daha kompleks ve tematik eğlence anlayışına bırakmakta; sirk, lunapark ya da diğer açık havada müzikli eğlence yerleri söz konusu komplekslerin içerisinde birer ünite olarak yer almaya devam etmektedir.

Kanun'un 21 inci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "...ve benzerleri" ifadesinin eğlence anlayışında yaşanan değişime paralel olarak lunapark ve sirkler ile çalgılı bahçelerin yanında temalı parkların, (içinde lunaparklar bir ünite olarak yer almakta) yunus gösteri merkezi ve akvaryum üniteleri gibi değişen konseptteki eğlence anlayışına hitap eden eğlence yerlerinin de eğlence vergisine tabi olduğu ve alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyenin mülkiyetinde olup intifa hakkı ya da üst hakkı karşılığı verilen yerlerden eğlence vergisi alınmaması bulgu konusu yapılmıştır. Sayıştay denetimi öncesi, belediyemiz bu yerlerden eğlence vergisi alınması için yazışmalarda bulunmuş ancak firmalar "verginin kanuniliği ilkesi" doğrultusunda itirazda bulunarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 21.maddesi kapsamında olmadıkları konusunda itirazda bulunmuşlardır. Bunun üzerine tema park, akvaryum ve yunus gösteri merkezinin faaliyetlerinden eğlence vergisi alınıp alınamayacağı hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden görüş istenilmiştir. Gelen görüş doğrultusunda işlemler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Belediyenin söz konusu yerlerden eğlence vergisi alınması için yazışmalarda bulunduğu ancak firmaların "verginin kanuniliği ilkesi" doğrultusunda itirazda bulunarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 21'inci maddesi kapsamında olmadıkları konusunda itirazda buldukları, bunun üzerine tema park, akvaryum ve yunus gösteri merkezinin faaliyetlerinden eğlence vergisi alınıp alınamayacağı hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nden görüş istenildiği ve gelen görüş doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmektedir.

BULGU 13: Belediyenin Mülkiyeti ve Tasarrufunda Olup Kiraya Verilen İşletmelerin Bir Kısımında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Olmaması

Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı, Emlak Müdürlüğü'nün kayıtlarına göre; mülkiyeti ve tasarrufu belediyeye ait olup kiraya verilen 1433 işyerinin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü'nde

işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının olup olmadığı yönüyle karşılaştırılması neticesinde, 429'unun ruhsatının olmadığı anlaşılmıştır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3 üncü maddesinde; işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili mercii, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyerleri ve işletmeler için belediyeler olduğu hüküm altına almıştır.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde;

" Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek"

(j) bendinde:

" Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek..."

(l) bendinde:

" Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek"

(p) bendinde:

" ... büyükşehir sınırları içerisinde kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek"

şeklinde yer verilen hükümlerden hareketle, mülkiyeti ve tasarrufu büyükşehir belediyesine ait olan taşınmazlardan kiraya ya da işletme hakkı verilerek işletilen yerlere ruhsat vermek ve denetlemek yetkisinin, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğunda bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Buna karşılık, Belediye'nin Emlak Müdürlüğü ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü kayıtları söz konusu kirada olan 1433 işyeri için karşılıklı olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı yönünden tetkik edildiğinde:

- 379 adetinin ruhsatlı,
- 614 adetinin belediyenin ruhsat yetkisinde olmadığı (baz istasyonu vs.),
- 3 adetinin kaldırılan Kumkapı Su Ürünleri Hal'inde olduğu,
- 8 adetinin durak ve reklam panosu olduğu
- kalan 429 adetinin ise belediyenin ruhsat yetki ve sorumluluğu alanında olduğu halde ruhsatlarının olmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanında bulunan ruhsatsız 429 işyerine ilişkin ruhsatlandırma işlemi sürecinde; işyerinin ruhsatlandırılabilmesi için *İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik* hükümlerine göre ön incelemeye tabi tutulup varsa tespit edilen noksanlıklar için yeterli süre verildikten sonra eksikliklerin tamamlanmasıyla Yönetmelikte belirtilen ruhsatlandırmaya ilişkin sürece başlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz mülkiyetinde / tasarrufunda olup kiralanan, ancak Başkanlığımız Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü kayıtlarında yer almadığı ifade edilen 429 adet yerin denetimleri ve çalışma ruhsatı açısından kayıt altına alınması işlemleri devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Mülkiyeti ve tasarrufu belediyeye ait olup kiraya verilen 1433 işyerinin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü'nde işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının olup olmadığı yönüyle karşılaştırılması neticesinde, 429'unun ruhsatının olmaması ile ilgili olarak söz konusu işyerlerinin denetimleri ve çalışma ruhsatı açısından kayıt altına alınması işlemlerinin devam etmekte olduğu ifade edilmektedir. Konunun yasal bir zemine kavuşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 14: Meclis Kararı ile İSPARK'a Verilen Otopark Alanlarından Belediye Tarafından Ödenen İşletme Bedellerinin Alınmaması

Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesi hükmüne istinaden Meclis Kararı ile İSPARK'a verilen otopark alanlarından tahsis bedellerinin alınmadığı görülmüştür.

13.09.2013 tarih ve 1879 sayılı Meclis Kararı ile Sarıyer/Belgrad Ormanı içerisindeki otoparkların, 10 yıl süreyle ve elde edilecek toplam gelirin %50+KDV'sinin Belediye'ye gelir

payı olarak ödenmesi koşuluyla İSPARK'a verilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesi uyarınca uygun bulunmuştur.

Dosyasında yapılan tahkikat neticesinde; Sarıyer/Eyüp ilçesi, Bahçeköy-Kurtkemer mevki, Belgrad Ormanı içerisinde yer alan Bentler, Neşetsuyu, Falih Rıfkı Atay ve Kömürcü bent Tabiat Parklarına ait "Ana Giriş Kapıları (Bahçeköy ve Kurtkemer) Giriş Ücretlerinin Tahsilatı" amacıyla Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ile Belediye arasında, 2013 yılında imzalanan 10 yıl süreli işletmecilik sözleşmesi ile yıllık 899.000,00 TL bedelle Belediye'ye kiralandığı anlaşılmıştır.

Bu sözleşme kapsamında; 2015 yılında, 1.035,551,79 TL (ÜFE oranında artırımlı bedel) işletme bedeli, işletme bedelinin %5'ine tekabül eden 51.777,59 TL ağaçlandırma bedeli ve artış oranının %6'sına karşılık gelen 5.776,55 TL kati teminat farkı olmak üzere toplam 1.093.105,93 TL Belediye tarafından Orman ve Su İşleri Bakanlığı İstanbul Döner Sermaye hesaplarına aktarılmıştır.

Benzer şekilde, 12.12.2014 tarih ve 1868 sayılı Meclis Kararı ile Çatalca ilçesi, İnceğiz Ormanı içerisinde bulunan otopark alanları da 5 yıl süre ile elde edilecek toplam brüt gelirden %15+KDV payın Belediye'ye ödenmesi şartıyla İSPARK tarafından işletilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

Kararda; İnceğiz C Tipi Mesire Yerinin işletme hakkı, Çatalca Orman İşletmeleri Müdürlüğü ile Belediye arasında 18.07.2014 tarihinde düzenlenmiş olan sözleşme ile yıllık 50.010,00 TL+KDV bedelle 29 yıl süreyle kiralandığı, ilgi tutulan Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı Emlak Müdürlüğü'nün 10.11.2014 tarih ve 8882 sayılı yazılarından anlaşılmaktadır.

Söz konusu işletme hakkı sözleşmesi çerçevesinde; 2015 yılı için, 53.375,67 TL+KDV (ÜFE oranında artırımlı bedel) işletme hakkı bedeli Çatalca Orman İşletme Müdürlüğü hesabına aktarılmıştır.

Ayrıca İSPARK tarafından bahsi geçen yerlerin otopark alanı olarak işletilmesinin talep edildiği, meclis kararlarında ilgi tutulan İSPARK'ın Belediyeye yazdığı dilekçelerinden anlaşılmaktadır.

Halbuki, İstinye ve Tarabya koylarındaki deniz araçlarına ait park alanlarının 5 yıl süre ile işletilmesi, brüt gelirden %10+KDV payı ile ayrıca Emlak Müdürlüğü'ne ödenecek tahsis

bedelinin ödenmesi şartıyla İSPARK'a 16.01.2014 tarih ve 200 sayılı Meclis Kararı ile verilmiştir. Görüldüğü üzere, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nden öz izinle tahsisi alınan İstinye ve Tarabya koylarında deniz araçlarına ait otopark alanlarının işletilmesi İSPARK'a, Emlak Müdürlüğü'ne ödenecek tahsis bedelleri ile birlikte toplam cironun %10+KDV'si karşılığında verilmiştir.

Mülkiyeti belediyeye ait olmayan ancak Emlak Müdürlüğü'nün taraf olarak imzaladığı sözleşmeye istinaden işletme hakkı elde ettiği orman alanı içindeki otopark alanlarının meclis kararı ile İSPARK'a, orman işletme müdürlüklerine ödenen işletme bedeli hesaplanmaksızın yalnızca elde edilecek brüt gelirin belirli bir yüzde+KDV'sinin belediyeye gelir payı olarak verilmesi şartıyla işletilmek üzere verilmesinin,

- Belediyeden şirketine bedelsiz kaynak aktarımı yoluyla finansman sağlaması anlamına geldiği,

- Kiralama yoluyla tasarruf hakkı edinilen taşınmazların işletilmek üzere şirketine verilmesine ilişkin meclis kararları (bir tarafta istinye ve tarabya koylarına ait otopark alanlarının tahsis bedeli ile cironun belirli bir yüzdesi+KDV'si şeklinde meclis kararı alınırken diğer tarafta orman içi giriş çıkış kapılarının işletilmesine ilişkin otopark alanlarının, belediye tarafından ödenen işletme bedeli öngörülmezsizin cironun belirli bir yüzdesi+KDV'si şeklinde olması) arasında da uyumsuzluk olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsedilen hususlara ilişkin gerekli işlemler başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda bahsedilen hususlara ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiş olup meclis kararları arasında uyumsuzluğun ortadan kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 15: Raylı Sistem İstasyonlarındaki Ticarî Ünitelerin İşletme Hakkının 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı Maddesine Aykırı Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesi ile verilen yetkiye dayanarak 14.10.2011 tarih ve 2320 sayılı kararıyla; İstanbul sınırları dahilinde mevcut ve halen yapılmakta olan tüm raylı sistem, funiküler ve teleferik

hatlarının mütemmim cüzü ve teferruatları ile beraber işletme hakkının 30 yıl süreyle, işletme süresince ihtiyaç duyulacak tüm bakım, onarım, revizyon, ikmal, rehabilitasyon gibi işlerin aynı şirket tarafından yapılmasını ve ayrıca toplam yolcu hasılatının % 20'sinin, yolculuk dışı hasılatın (kira, işgaliye, reklam vb) ise %50'sinin büyükşehir belediyesine ödenmesi karşılığında İstanbul Ulaşım San. ve Tic. AŞ'ye (Ulaşım AŞ) verilmesini uygun bulmuştur.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde 29.03.2011 tarih ve 6215 sayılı Kanun'un 21 inci maddesiyle yapılan değişiklik sonrasında mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan toplu ulaşım hizmetlerinin işletme hakkını maddede öngörülen şartları taşıyan şirketlere, belediye meclisi kararında öngörülecek süre ve bedel karşılığında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın verebilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi de kanunla verilen bu yetkiyi kullanarak raylı sistemlerle sağlanan toplu ulaşım hizmetlerini Ulaşım AŞ şirketi aracılığıyla vermektedir. İlgili meclis kararında raylı sistemler üzerinde verilen toplu ulaşım hizmetlerinin; metro hatları, tramvay hatları, füniküler hattı ile teleferik hatlarından oluştuğu belirtilmiştir. Aynı meclis kararında raylı sistemlerle sağlanan toplu ulaşım hizmetlerinin işletme hakkı mütemmim cüz ve teferruatlarıyla beraber Ulaşım AŞ'ye verilmiştir. Yerinde denetim çalışmaları esnasında mütemmim cüz ve teferruat ifadesiyle kast edilenler arasında istasyonlarda **dükkan şeklinde işletilen ticari ünitelerin** de olduğu görülmüştür.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun dördüncü kitabı eşya hukukunu düzenlemektedir. Eşya hukukuyla ilgili kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkının kapsamı çizilmiştir. Buna göre mülkiyet hakkı bütünleyici parça, doğal ürünler ve eklentileri de kapsamaktadır. Bütünleyici parça 4721 sayılı Kanun'un 684 üncü maddesinde, *“yerel âdetlere göre asıl şeyin temel unsuru olan ve o şey yok edilmedikçe, zarara uğratılmadıkça veya yapısı değiştirilmedikçe ondan ayrılmasına olanak bulunmayan parça”* olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun eklentiyi *“asıl şey malikinin anlaşılabilen arzusuna veya yerel âdetlere göre, işletilmesi, korunması veya yarar sağlaması için asıl şeye sürekli olarak özgülünen ve kullanılmasında birleştirme, takma veya başka bir biçimde asıl şeye bağlı kılınan taşınır mal”* şeklinde tarif etmektedir. Buna göre, ticari üniteler ile toplu ulaşım hizmetleri arasında mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurmak mümkün değildir. Şöyle ki toplu ulaşım hizmetinin temel unsurları olarak nitelenebilecek mütemmim cüzleri arasında dükkan olarak işletilen ticari üniteler bulunmamaktadır. Ayrıca bu ticari üniteler taşınır eşya olmadıkları için toplu ulaşım hizmetlerinin eklentisi olarak da kabul edilemez. Zira bu dükkanlar için istasyonların turnikelerle girilen kısmının dışarısında bir taşınmaz ayrılmaktadır.

Sonuç olarak dükkan olarak işletilen ticari alanların toplu ulaşım hizmetlerinin mütemmim cüz ve teferruatı olduğu varsayılarak bu yerlerin işletme hakkının toplu ulaşım hizmetinin işletme hakkıyla birlikte 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine göre belediye iştirakine verilmesi hem Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na hem de Türk Medeni Kanunu'na uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer alan tespitleriniz dikkate alınarak gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince bulguda belirtilen hususlara ilişkin aykırı görüş belirtilmemiş, bulguya konu edilen ticari ünitelerin toplu ulaşım hizmetinin mütemmim cüz ve teferruatı olarak değerlendirilemeyeceği kabul edilmiştir. Bu nitelikteki alanların raylı sistemlerle sağlanan toplu ulaşım hizmetlerini işleten belediye iştirakinden teslim alınması ve buraların işletilmesi açısından üçüncü kişiler eliyle işletme yolu seçilecekse buna yönelik ihalelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Yetki ve Sorumluluğundaki Kadıköy Belediyesi Sınırları İçindeki Yol Kenarı Otoparklarının Üçüncü Kişiler Tarafından İşletilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve sorumluluğunda bulunan Kadıköy Belediyesi sınırları içindeki yol kenarı otoparkların, büyükşehir belediyesinin yetkilendirmesi olmaksızın Kadıköy Belediyesi'nin çoğunluk hissesine sahip olduğu Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizlik Otopark Hizmetleri İnş. Yay. San. Tic. A.Ş. (KASDAŞ) tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7 nci maddesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları sayılmış, maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde "*... yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek ...*" büyükşehir belediyelerinin görevi olarak belirtilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 31.05.2012 tarih ve 6321 sayılı Kanun'un 2 nci maddesiyle değişik 79 uncu maddesinin birinci fıkrası; "*Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü*

karayolları (otoyol ekspres yol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.” şeklindedir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, 16.01.2014 tarih ve 207 sayılı kararıyla, hüküm ve tasarrufu İBB’de bulunan yol üzerindeki otoparkların işletme yetkisini İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret A.Ş.’ye (İspark AŞ) vermiştir. Kadıköy Belediyesi sınırları içindeki yol üstü otoparkların işletme yetkisi de bu karar gereğince İspark AŞ’dedir.

5216 sayılı Kanun’un “*Büyükşehir belediyesinin gelirleri*” başlıklı 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi, yol kenarı otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirlere ilçe belediyelerine aktarılan tutarlardan sonra kalan kısmının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında yer aldığını belirtmiştir.

Kadıköy Belediyesi sınırlarındaki bu mahiyetteki otoparkların İBB tarafından işletilmemesi sonucu, İBB buraların işletilmesinden elde edilen gelirden mahrum kalmaktadır. Ayrıca fiilen üçüncü kişinin işgali altında bulunan bu yerler için tahakkuk ettirilen bir ecrimisil geliri de bulunmamaktadır. Bu durumun yol açtığı sonuçlardan biri de 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 800 Bütçe Gelirleri Hesabı’nın söz konusu yol kenarı otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirleri içermemesi, diğer bir deyişle olması gerekenden daha küçük bir tutarı içermesidir.

Sonuç olarak 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufuna bırakılmış olup belediye tarafından yetkilendirilmemiş kişilerce işletilen yol kenarı otoparkları için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ecrimisil tahakkuk ettirilmelidir. Ayrıca otoparkların, bulunduğu yer mülki idare amirliğince tahliye edilmesi yönünde girişimlerde bulunulmalıdır. Sonrasında bu otoparkların ilgili meclis kararı gereğince İspark AŞ’ye yer teslimi yapılarak buralardan gelir elde edilmesi, bunun da ilgili hesaplarda gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Gerekli hukuki işlemler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak İlgili mevzuatı uyarınca İBB’nin yetki ve sorumluluğunda bulunan yol kenarı otoparkların işgali söz konusudur. Bu işgal dolayısıyla 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre füzuli şagile ecrimisil tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yol kenarı otoparkların işletilmesiyle ilgili meclis kararı gereğinin yerine getirilmesi İBB’nin buradan gelir elde etmesi açısından son derece önem arz etmektedir. Zira Kadıköy Belediyesi sınırları içindeki yol kenarı otoparkları işleten füzuli şagil 2015 yılı içinde buraların işletmesinden KDV hariç

8.405.009 TL hasılat elde etmiştir. Konuyla ilgili hukuki sürecin ve buna göre tesis edilecek işlemlerin sonraki dönemlerde takip ve kontrolüne devam edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 17: Büyükşehir Belediyesine Ait Şirket Bütçesinden Yapılması Gereken Mal Alımı İhalesinin Belediye Bütçesi Üzerinden Gerçekleştirilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 17.06.2011 tarih ve 1475 sayılı kararı ile büyükşehir belediyesi tasarrufunda bulunan alanlarda belediyece kiralanmış olan tuvaletlerin tamamının kira sözleşmelerinin feshedilmesi ve yeni oluşturulacak tuvaletlerle birlikte işletme hakkının 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine göre, elde edilecek gelirin % 1'i karşılığında 10 yıl süreyle belediye iştiraklerinden Sağlık İstanbul Sağlık Yatırımları ve İşletmeciliği Sosyal Hizmetler San. ve Tic. A.Ş.'ye (Sağlık AŞ) verilmesini kararlaştırmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine göre; büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Kanuna tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

Söz konusu meclis kararında halihazırdaki tuvaletlerin kira sözleşmelerinin feshedilmesi ve yeni oluşturulacak tuvaletlerle birlikte işletmeciliğinin devri 10 yıl süre ve elde edilecek gelirin % 1'i oranında belediyeye bedel ödenmesi şartıyla uygun görüldüğünden yeni oluşturulacak tuvaletlerin işletmeciliği ile birlikte alımının-yapımının da Sağlık AŞ tarafından üstlenileceği ifade edilmektedir. Belediye meclisi kararında kira bedelinin, tuvaletlerden elde edilecek gelirin % 1'i gibi çok cüz'î oranda belirlenmesi; şirketin bu yatırımları gerçekleştirecek olması nedeniyle kira bedeli yerine kente yeni ve modern tesisler kazandırılması amacını gütmektedir.

Ancak, anılan meclis kararına rağmen Sağlık AŞ bütçesi üzerinden gerçekleştirilmesi gereken tuvalet alımları İstanbul Büyükşehir Belediyesi bütçesinden yapılmaktadır. Bu kapsamda belediye bütçesinden tuvaletler için yapılan ödemeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo : İşletme Hakkı Sağlık AŞ'ye Devredilmiş Tuvaletlerle İlgili İBB'nin Yapmış Olduğu Alımlar

İşin;				
Adı		Yılı	Miktarı	Tutarı (KDV Hariç)
İstanbul	Geneli	2015	75	27.998.700,00 TL
Modüler	Tuvalet			
Alım İşİ				

Nitekim ihale kapsamında alımı yapılan tuvaletler işletilmek üzere adı geçen şirkete devredilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz mülkiyetinde bulunan tuvaletlerin işletilmesi 17.06.2011 tarih ve 1475 sayılı Meclis Kararı ile 5216 sayılı Kanunun 26.maddesi kapsamında belediyemiz iştiraki SAĞLIK A.Ş'ye verilmiştir. Söz konusu meclis kararında "... sosyal amaçlı tesis sayılan tuvalet ihtiyacının değerlendirilmesi, ihtiyaca göre optimum seviyede tesis edilmesi, tuvalet tasarımının engelli ve hamile vatandaşların kullanımına göre oluşturulması, modern tuvaletlerin modernizasyonunun sağlanması ve tuvaletlerde standartların tesis edilmesi..." amaçlanmıştır. 17.06.2011 tarih ve 1475 sayılı Meclis Kararı ile bu tuvaletlerin 10 yıl süreyle işletmeciliği SAĞLIK A.Ş'ye verilmiştir. Bahse konu meclis kararında bu tuvaletlerin alımı ve yapımının SAĞLIK A.Ş tarafından yapılacağına dair bir hükme yer verilmemiştir.

Dolayısıyla Belediyemiz, tuvaletlerin meclis kararında belirtilen vasıflara kavuşması için gerekli olan yatırımları yapmıştır. Sağlık A.Ş ise sadece 26.madde kapsamında tuvaletlerin işletmesini yerine getirmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere SAĞLIK A.Ş'nin tuvaletlerin alımı dahil bakım, onarım, ve modernizasyonunu yürütme sorumluluğu bulunmadığından, bir başka ifadeyle meclis kararında bu yönde bir hükme yer verilmediğinden bu görev 17.06.2011 tarih ve 1475 sayılı Meclis Kararına uygun olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yerine getirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak İstanbul genelindeki tuvaletlerin sosyal tesis olarak nitelenerek işletme hakkı, 1475 sayılı meclis kararıyla 10 yıl süre ve elde edilen gelirin % 1'i karşılığında belediye

iştirakine verilmiştir. Şirketin, tuvaletlerin işletilmesinden elde edilen gelirden belediye aktaracağı payın % 1 düzeyinde tutulması esasen tuvaletlerin alımı dahil bakım, onarım ve modernizasyonu ile ilgili giderlerin şirketçe karşılanması amacıyla hizmet etmektedir.

Bu gibi konuların oluşmasına zemin hazırlayan faktörün 5216 sayılı Kanun'un 26 nci maddesine göre işletme hakkı verilen tesislerle ilgili olarak meclis kararı sonrasında işletme hakkı sözleşmesinin yapılmaması olduğu denetim raporumuzda bulgu konusu edilmiştir. Somut olay açısından süre ve bedel yanında diğer şartların da bütünlük arz edecek şekilde değerlendirilerek sözleşmeye bağlanması uygun olacaktır.

BULGU 18: Proje Süresini Kapsayacak Şekilde Düzenlenen Danışmanlık Hizmet Sunucularına Ait Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgelerinin İlgili Mevzuatta Öngörülen Süreden Sonra da Dikkate Alınması ve Bu Sürelerde de İstisna Uygulamasına Devam Edilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin farklı tarihlerde yapmış olduğu danışmanlık hizmet alım ihalelerini kazanan isteklilerin sundukları kontrollük-danışmanlık hizmetlerinin damga vergisinden istisna tutulması amacıyla getirdikleri vergi, resim ve harç istisna belgelerinin "2008/6 sayılı İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ" in süreyle ilgili düzenlemeleriyle çelişmesine rağmen istisnanın uygulanmaya devam edildiği görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'na 25.12.2003 tarih ve 5035 sayılı Kanun'un 28 inci maddesiyle eklenen ek 2 nci maddede, döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili olarak düzenlenen kâğıtların damga vergisinden müstesna oldukları belirtildikten sonra döviz kazandırıcı faaliyetlerin neler olduğunu belirleme yetkisi Maliye Bakanlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'na (Ekonomi Bakanlığı) verilmiştir. Döviz kazandırıcı faaliyetlerin neler olduğunu belirlemek amacıyla yayımlanmış 2 adet tebliğ bulunmaktadır. Bunlar; **1 seri numaralı Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ** ile **2008/6 sayılı İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ**'dir. Her iki tebliğde de Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan uluslararası ihaleye çıkarılanlar için proje sahibi kamu

kurumlarına yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışları döviz kazandırıcı faaliyetler arasında sayılmıştır.

Her iki tebliğe göre Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan uluslararası ihaleye çıkarılanlar için proje sahibi kamu kurumlarına sunulacak danışmanlık-müşavirlik işi için vergi, resim ve harç istisna belgesi düzenlenebilecektir. Şu hususu duraksamaya mahal bırakmayacak şekilde belirtmek gerekir ki her iki tebliğin de; cari yıl yatırım programında yer alan yatırımların yapımı amacıyla yapılan uluslararası katılıma açık ihaleler için vergi, resim ve harç istisnası belgesi düzenlenebilmesine olanak veren hükümleri ile söz konusu yapım işlerinin danışmanlık ihaleleri için vergi, resim ve harç istisnası belgesi düzenlenebilmesine olanak veren hükümleri birbirinden farklıdır. Örnek olarak 2008/6 sayılı tebliğin;

6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendinin 1, 2 ve 3 numaralı alt bentleri cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan uluslararası ihaleye çıkarılan yapım işlerinin damga vergisinden istisna tutulmasına dayanak oluştururken,

Aynı maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendinin 4 numaralı alt bendi, 1, 2 ve 3 numaralı alt bentlerde belirtilen yapım işleri için proje sahibi kamu kurumlarına sunulacak danışmanlık hizmetlerinin damga vergisinden istisna tutulmasına dayanak teşkil etmektedir.

Bu şekilde bir ayırımın tebliğde öngörülen şartları haiz yapım işleriyle bunlar için alınan danışmanlık hizmetleri için düzenlenen vergi, resim ve harç istisna belgelerinin süresine yönelik sonuçları bulunmaktadır.

1 seri numaralı tebliğin “Vergi Dairelerince Yapılacak İşlemler ve Yaptırımlar” başlıklı 6 ncı maddesinin ‘İşlem Yapan Kuruluşlara Uygulanacak Yaptırımlar’ başlıklı üçüncü bölümünde;

“... ”

6.3.2. *Bu Tebliğ kapsamına girmediği halde bu Kanun ve Tebliğ gerekçe gösterilerek damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlar (noter, tapu, gümrük, ihaleyi yapan kurum veya kuruluş vb.), alınmayan damga vergisi ve harç tutarları ile bunlara ilişkin faizlerin ödenmesinden müteselsilen sorumlu olacaklardır.*

6.3.3. *İstisnaya konu işlemi yaptığı halde gerekli bildirimde bulunmayan kuruluşlar, döviz kazandırıcı faaliyetin gerçekleşmemesi veya belge şartlarına uyulmadığının tespiti halinde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri çerçevesinde ilgililerden ceza ve gecikme faizi ile birlikte tahsil edilmesi gereken damga vergisi ve harç tutarlarından, müteselsilen sorumlu olacaklardır.”*

hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlara çeşitli sorumluluklar getirilmiştir.

Vergi, resim ve harç istisna belgelerinin süresi konusundaysa 2008/6 sayılı tebliğin 8 inci maddesi şu hükümleri ihtiva etmektedir:

“Belge süresi ve ek süreler

MADDE 8 – (1) (Değişik:RG-30/1/2010-27478) (1) Vergi resim harç istisnası belgelerinin süreleri azami 24 (yirmidört) aydır. Ancak, yurt dışı ve yurt içi müteahhitlik hizmetleri, savunma sanayii projeleri (Bu Tebliğin 6 ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendinin (2) ve (3) numaralı alt bentleri dahil) ile yurt dışında mağaza açılması ve işletilmesine ilişkin belgelerin süresi proje süresi kadar, Türk Eximbank tarafından proje bazında kullanılan orta ve uzun vadeli kredilere ilişkin belgelerde ise belge süresi vade süresine paralel olarak tespit edilebilir. Ayrıca, yap-işlet modeli çerçevesinde düzenlenen belgelerin süresi yatırım projesi süresi kadardır.

(2) Süre başlangıcı, vergi resim harç istisnası belgesinin tarihidir. Ayrıca, belge kapsamında ilk istisnanın uygulandığı tarihe kadar azami 3 (üç) ay olmak üzere vergi resim harç istisnası belgesi süresi uzatılabilir.

(3) Yurt dışı ve yurt içi müteahhitlik hizmetleri ile savunma sanayii projelerine (Bu Tebliğin 6 ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendinin (2) ve (3) numaralı alt bentleri dahil) ilişkin belgelere ihale makamının, yurt dışında mağaza açılması ve işletilmesi projelerine ise TürkEximbankın uygun görüşü alınarak belge konusu iş tamamlanıncaya kadar ek süre verilebilir. Belge süresi bitiminden sonra yapılan süre uzatımları, belge bitim tarihinden itibaren hüküm ihtiva eder.

(4) Ayrıca, gerekli bilgi ve belgelerle Müsteşarlığa müracaat edilmesi halinde, belge süresinin bitimini müteakip belge konusu işin tasfiyesine yönelik hukuki ve mali işlemler sonuçlanıncaya kadar belge süresinin uzatılması kaydıyla, istisna uygulamasına devam edilir. Ancak, bu durum kredi vadesinin uzatılması anlamına gelmez. Nakdi kredilerde kredi süresi, bu süre ile paralel olarak uzatılmaz ve kredi tasfiye edilememiş ise süreyi aşan zaman diliminde istisna uygulanmaz.”

Belge süresiyle ilgili madde hükmü dikkate alındığında, 30.01.2010 tarihinden önce düzenlenen vergi, resim ve harç istisna belgelerinin süresinin **esasen** 18 ay, bu tarihten sonra düzenlenen belgelerin süresininse yine genel olarak 24 ay şeklinde belirlendiği görülür. Tebliğ, yurt içi ve yurt dışı müteahhitlik hizmetlerindeyse belge süresini proje süresi kadar belirlemiş; ayrıca projenin öngörülen süresinde tamamlanamaması durumunda bu belgelerin

süresinin uzatılabilmesi konusunda olur vermiştir. Süreyle ilgili madde danışmanlık hizmetlerine ilişkin vergi, resim ve harç istisna belgelerinin süresi konusunda özel bir düzenleme öngörmemiştir. Ayrıca danışmanlık hizmetlerinin damga vergisinden istisna tutulmasına olanak veren bent ile yapım işlerinin damga vergisinden müstesna olmasına imkân tanıyan bendin farklı olduğu hususu da belirtilmişti. Bu iki hususun birlikte değerlendirilmesi sonrasında, **danışmanlık hizmetlerine ilişkin vergi, resim ve harç istisna belgelerinin süresinin 24 ayı geçemeyeceği, proje süresi kadar belge süresi öngörülemeyeceği ve belge sürelerinin uzatılamayacağı** sonucuna ulaşılmaktadır.

Aynı tebliğin 18 inci maddesinde ise;

“Vergi resim harç istisnası belgesinin iptali

...

(2) Bu Tebliğ ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ilgili genelgeleri hükümlerine uyulmadığının, vergi resim harç istisnası belgesinin düzenlenmesi ve revizesi için ibraz edilen bilgi ve belgeler ile belge kapsamında yapılan işlemlerin gerçek dışı olduğunun ve ilgili belge üzerinde tahrifat yapıldığının tespiti halinde; ilgili belge Müsteşarlıkça iptal edilir ve ilgililer hakkında kanuni işlem yapılır.

...”

hükmüne yer verilmiştir.

İlgili mevzuat doğrultusunda uygulanan vergi, resim ve harç istisnalarının işlemi yapan kuruluşlar tarafından yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülen bazı yapım işleriyle ilgili danışmanlık hizmetlerine ait vergi, resim ve harç istisna belgeleri aşağıda değerlendirilmiştir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo : İBB'ye Sunulan Danışmanlık Hizmetleri İçin Getirilen VRHİB'in Süreleri

İşin Adı	VRHİB'in Düzenleme Tarihi	VRHİB'in Süresi	VRHİB'in Dayanağı Tebliğ Maddesi	Yapılacak Faaliyetin Konusu
Üsküdar-Ümraniye-Çekmeköy (Sancaktepe) Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	20 Temmuz 2012	44 ay	2008/6 sayılı Tebliğin 6-3-a-4'üncü maddesi	Üsküdar-Ümraniye-Çekmeköy (Sancaktepe) Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşinin Yapımı
Haliç Metro Geçiş Köprüsü İnşaatı İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	10 Nisan 2013	30 Haziran 2016'ya kadar	2008/6 sayılı Tebliğin 6-3-a-4'üncü maddesi	Haliç Metro Geçiş Köprüsü İnşaatı İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ
Kartal Kaynarca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	2 Mayıs 2013	36 ay	2008/6 sayılı Tebliğin 6-3-a-4'üncü maddesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kartal-Kaynarca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ
Mecidiyeköy-Mahmutbey Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	29 Kasım 2013	54 ay	2008/6 sayılı Tebliğin 6-3-a-4'üncü maddesi	Mecidiyeköy-Mahmutbey Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ

VRHİB = Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgesi

Üsküdar-Ümraniye-Çekmeköy (Sancaktepe) Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri'nin, ihalesinin yapıldığı yıl yatırım programında 2007 E 060030 proje numarasıyla yer aldığı görülmektedir. Ayrıca yapım işi için düzenlenen ihale uluslararası katılıma açıktır. Bu haliyle danışmanlık işi için vergi, resim ve harç istisna belgesi düzenlenebilmesine ilişkin şartlar sağlanmıştır. Fakat düzenlenen belgenin süresinin 24 ayı aştığı görülmektedir.

Haliç Metro Geçiş Köprüsü İnşaatı İş'i'nin de yapıma yönelik ihalenin yapıldığı yıl yatırım programında 1997 E 060210 proje numarasıyla yer aldığı, yapım işi ihalesinin de uluslararası katılıma açık bir şekilde yapıldığı görülmüştür. Yapımla ilgili danışmanlık işi için vergi, resim ve harç istisna belgesi düzenlenebilmesine yönelik şartlar sağlanmıştır. Fakat burada da belge süresine ek süreler verildiği ve sonuçta belge süresinin yine 24 ayı aştığı görülmektedir.

Kartal Kaynarca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri'nin yapım ihalesinin yapıldığı yıl yatırım programında 2006 E 060040 proje numarasıyla yer aldığı ve uluslararası katılıma açık bir yapım işi ihalesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Bahis konusu yapımla ilgili danışmanlık işi için vergi, resim ve harç istisna belgesinin düzenlenebilmesine yönelik şartlar sağlanmıştır. Bu danışmanlık işi için düzenlenen belgenin 24 ayı aşar şekilde süre içerdiği görülmektedir.

Kabataş-Mecidiyeköy-Mahmutbey Metrosu için idarece 2 adet yapım ihalesi yapılmıştır. Söz konusu metro hattının, yapım ihalelerinin yapıldığı yıl yatırım programında 2008 E 060030 proje numarasıyla yer aldığı ve yapım ihalelerinin yerli ve yabancı tüm isteklilere açık şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir. Sözü edilen yapım işine yönelik yapılan danışmanlık işi için vergi, resim ve harç istisna belgesi düzenlenebilmesi hususunda gerekli şartlar sağlanmıştır. Danışmanlık işi için düzenlenen belgenin süresinin 24 ayı aştığı görülmektedir.

Sonuç olarak, 1 seri numaralı tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü bölümünde yer alan ve işlem yapan kuruluşlara uygulanacak yaptırımların düzenlendiği hükümler ile 2008/6 sayılı tebliğin 7 nci ve 18 inci maddelerinde belirtilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; cari yıl yatırım programlarında yer alan İBB yatırımlarından uluslararası ihaleye çıkarılan bazı yapım işleri için İBB'ye sunulacak danışmanlık hizmetlerinin damga vergisinden istisna tutulması amacıyla getirilen vergi, resim ve harç istisnası belgelerinin işleme konulması ve istisnanın uygulanması bakımından İBB yetkililerinin mevzuat gereklerine uygun davranmaları gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "488 sayılı Damga vergisi EK MADDE 2.- (Ek: 5035 - 25.12.2003 / m.28 - Yürürlük m.50 d) Döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili olarak düzenlenen kağıtlar damga vergisinden müstesna olduğu ve maddenin uygulanması

bakımından döviz kazandırıcı faaliyetlerin neler olduğu ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından birlikte tespit edileceği hükmü yer almaktadır.

Ekonomi Bakanlığı Dış Ticaret Müsteşarlığınca İHRACAAT 2008/6 nolu tebliğinin 8.maddesinde:" (1) (Değişik - R.G.: 30.1.2010 - 27478 / m.1) "Vergi resim harç istisnası belgelerinin süreleri azami 24 (yirmidört) aydır. Ancak, yurt dışı ve yurt içi müteahhitlik hizmetleri, savunma sanayii projeleri (Bu Tebliğin 6 ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendinin (2) ve (3) numaralı alt bentleri dahil) ile yurt dışında mağaza açılması ve işletilmesine ilişkin belgelerin süresi proje süresi kadar tespit edilebilir" hükmü yer almaktadır.

Yükleniciler de aldıkları bu belge ile idaremize başvurarak belgede belirtilen süre ve şartlar çerçevesinde Vergi, Resim ve Harç istisnasından faydalanmaktadır.

İzlenen prosedür ve belgeler incelendiğinde yüklenicinin vergi, resim ve harç istisnasından faydalanabilmesi için 2008/6 sayılı tebliğ gereği Ekonomi Bakanlığının ilgili biriminden belge getirmesi gerekmektedir. Bu belgeyi düzenleme yetkisi 2008/6 sayılı tebliğ gereği Ekonomi Bakanlığındadır. İdaremizce, belgede belirtilen süre kadar vergi istisnası uygulanmaktadır. Resmi kurumlarca verilmiş belge doğrultusunda işlem yapılmış olup, İdaremiz açısından tebliğe aykırı herhangi bir işlem söz konusu değildir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen madde hükümlerine göre ilgililerince işlerin proje süresi ile sınırlı/uyumlu Bakanlıktan alınmış istisna belgeleri Belediyemize ibraz edilmiştir. Belediyemizce de bu belgedeki sürelerle riayet edilmekte olup tüm istisna uygulamaları belgelerdeki süreler içinde uygulanmıştır. Dolayısıyla ibraz edilen belgelerin işleme konulması ve istisnanın uygulanması bakımından mevzuat gereklerine aykırı bir uygulama yapılmamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabının üzerine oturtulduğu iki dayanağı bulunmaktadır.

Bunların ilki müşavir firmaların almış oldukları belgelerin süresinin, müşavirlerin vermiş oldukları hizmetin yurt içi müteahhitlik hizmeti olduğu varsayımından hareketle proje süresi kadar tespit edilebileceğidir. Müşavir firmaların vermiş oldukları hizmetlerin 2008/6 sayılı tebliğ düzenlemelerine göre yurt içi müteahhitlik hizmeti mi yahut bu tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendinin 4 numaralı alt bendinde belirtilen "*teknik*

müşavirlik, mühendislik vb. hizmeti” mi olduğunu belirleyebilmek açısından müşavirlerin istisna belgelerine bakmak yararlı olacaktır. İstisna belgelerinin “Özel Şartlar” başlıklı 13 üncü bölümünde belgenin düzenlenmesine dayanak alınan tebliğ maddesine yer verilmektedir. Bulguda yer verilen tüm müşavirlere ait istisna belgelerinin ilgili bölümü “*Bu belge İhracat 2008/6 sayılı tebliğin 6/3 – a – 4 maddesine göre düzenlenmiştir.*” ifadesini içermektedir. Tebliğin, müşavirlere verilen istisna belgelerinin verilmesinde dayanak gösterilen 6/3 – a – 4 maddesine bakıldığında, müşavirlerin vermiş oldukları hizmetin yurt içi müteahhitlik hizmeti değil teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmeti olduğu görülmektedir.

Cevaba dayanak alınan diğer husus ise istisna belgelerini düzenleme yetkisinin Ekonomi Bakanlığı’nda olduğu, belediyenin burada yalnızca belgeye istinaden vergi istisnasını tebliğ ve mevzuat hükümlerine göre uyguladığıdır. Ekonomi Bakanlığı yetkililerinin istisna belgelerini düzenleme aşamasında gerekli hassasiyeti ne derece gösterdikleri belgelerin incelenmesi suretiyle ortaya konulmuştur. Belediyeninse döviz kazandırıcı faaliyetler arasında sayılan teknik müşavirlik, mühendislik hizmetlerine ilişkin belgelere istinaden yapılan istisna uygulamasını 2008/6 sayılı tebliğ hükümlerine göre yürütmesi gerektiği belirtilmiştir. Tebliğin vergi, resim ve harç istisnasına yönelik usûl ve esaslara ilişkin tedbirlerin düzenlenmesi ve yürütülmesi işlemlerini kapsamaması, istisna uygulamasının bu tebliğ hükümlerine göre yürütüleceğini öngören düzenlemesi ve idarenin üzerinde bulunan yönetim sorumluluğu bunu gerektirmektedir. Ayrıca Kamu Mali Yönetim Mevzuatı da harcamacı birimlerin yapmış oldukları harcamalarla ilgili olarak düzenlenen belgelerin yürürlükteki mevzuata uygunluğundan yine bu birimleri sorumlu tutmaktadır. Bütün bu hususlar bir arada değerlendirildiğinde istisna uygulamasıyla ilgili İBB yetkililerinin de sorumluluk taşıdığı ve süre yönünden tebliğ hükümlerine uygun olmayan belgelere istisna uyguladıkları görülmektedir. Bu türlü uygulamaların yürürlükteki mevzuata aykırılık oluşturduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 19: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından İstanbul Kalkınma Ajansı’na Aktarılan Pay Hesabında Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesinin Dikkate Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 19 uncu maddesine göre İstanbul Kalkınma

Ajansı'na aktarılan payın hesaplanmasında T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü genelgesinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

5449 sayılı Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19 uncu maddesi, belediyelerin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak suretiyle pay aktaracağını düzenlemektedir. Yani belediyelerin cari yıl bütçelerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payı hesap ederken tahsisi mahiyetteki gelir kalemlerinin hariç tutulması gerekmektedir. Bu gelir kalemlerinin neler olduğu ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (Kalkınma Bakanlığı) "Kalkınma Ajansları Gelirleri" konulu B.02.1.DPT.0.10.04-17.24/3956 sayılı yazısı ve T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün "Kanuni paylar" konulu B050MAH0740003/18395-40394 sayılı genelgesiyle belirlenmiştir.

Kalkınma ajanslarına belediyelerce aktarılacak gelirlerin hesabında her iki belgedeki tahsisi mahiyette olduğu belirtilen gelir kalemlerinin birbiriyle ilişkilendirilmeksizin ayrı ayrı dikkate alınması gerekmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı bütçesi ve 2013 yılı gelir kesin hesabı üzerinden hesaplayarak ajans payı olarak aktaracağı tutarı belirleme aşamasında Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü genelgesinde tahsisi mahiyette olduğu belirtilen gelir kalemlerini dikkate almamıştır. Böylelikle İBB bütçesinden olması gerekenden daha fazla miktarda pay aktarılmıştır. Gerek ilgili yıla ilişkin gerekse ilerleyen yıllarda ajans payı hesabında, her iki kamu idaresinin tahsisi mahiyetteki gelir kalemlerini belirleyen genelgelerinin ayrı ayrı değerlendirilerek işlem yapılması gerektiği, söz konusu mevzuata aykırılığın bu şekilde giderilebileceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu maddesinde, İstanbul Kalkınma Ajansına pay aktarıldığı belirtilmektedir. Öncelikle tarafımızca yapılmış her hangi bir pay aktarımının söz konusu olmadığını belirtilmesi gerekmektedir. Bulguda bahsi geçen kanuni pay tutarları, kurumumuz inisiyatifi dışında, Maliye Bakanlığı Vergi Gelirleri Paylarımızdan kesinti yapılmak suretiyle İstanbul Kalkınma Ajansınca tahsil edilmektedir. Bulguya konu edilen İstanbul Kalkınma Ajansına yapılmış ödeme dosyaları, bu işlemlere yönelik zorunlu olarak yapılması gereken mahsup nitelikli nakit olmayan bütçe giderleştirmelerine ilişkindir.

Bulguda bahsi geçen hususlar daha önceki yıllarda Sayıştay Denetim Raporlarına konu edilmiştir. Kurumumuzun söz konusu uygulamanın belirtilen raporlara göre düzeltilmesine yönelik yazılı talepleri dikkate alınmayıp, şimdiye kadar cevapsız bırakılmıştır.

Kurumumuzun merkezi yönetim nezdinde tek taraflı yürütülen pay kesintisi süreci konusunda yargı yoluna başvurmak dışında her hangi bir alternatif çözümü bulunmamaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, idarelerince kalkınma ajansına pay aktarımında bulunmadığı, bu aktarımın İBB'nin 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre hesaplanan payından kesinti yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği ve İBB tarafından yalnızca muhasebeleştirme işlemlerinin yapıldığı belirtilmektedir. İBB burada her ne kadar yalnızca muhasebeleştirme işlemi yapsa da kesinti suretiyle aktarılan pay İBB bütçesine girmemekte, diğer bir deyişle İBB bütçesinden çıkmaktadır. Çünkü muhasebe işlemlerinde kullanılan hesaplar belediyeye aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinin kalkınma ajansına aktarılan tutarı da içerdiğini, kalkınma ajansına aktarılan payın İBB bütçesinden çıktığını anlatmaktadır (Öncelikle 630 Gider Hesapları'nın borç nitelikli çalışmasına karşılık 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı alacak nitelikli olarak çalıştırılmıştır. Sonrasında ise 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'nın borç nitelikli çalışmasına karşılık 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı alacak nitelikli çalıştırılmıştır.). Kalkınma ajansına pay aktarma işleminin Maliye Bakanlığı'nca İBB genel bütçe vergi gelirleri payından kesinti yapılmak suretiyle yapılmış olması nihayetinde İBB bütçesinden İstanbul Kalkınma Ajansına pay aktarılmış olduğunu değiştirmez.

Kalkınma ajans payının hangi bütçeden aktarıldığı ve işlemin niteliğini bu şekilde tespit ettikten sonra ajansa aktarılan payın hesabında tahsisi mahiyetteki gelirlerden Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün genelgesinde belirlenen gelir kalemlerinin dikkate alınmaması konusuna gelinecek olursa bulguda da belirtildiği üzere pay hesabında mezkûr genelgeyle belirlenen gelir kalemlerinin İBB ve kesinti suretiyle aktarımda Maliye Bakanlığı'nca dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI BİLANÇOSU

AKTİF				64.525.784.712,76
1 Dönen Varlıklar			7.225.106.671,37	
10 Hazir Değerler		1.031.015.174,94		
102 Banka Hesabi	664.398.093,45			
103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri He	12.697.773,85			
104 Proje Özel Hesabi	175.743.643,97			
105 Dövzi Hesabi	200.537.292,17			
106 Dövzi Gönderme Emirleri Hesabi	4.282,02			
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hes	3.038.201,22			
12 Faaliyet Alacakları		1.268.012.286,68		
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabi	467.394.005,38			
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	742.846.991,76			

122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacakl	5.923.509,46			
126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabi	6.140.710,20			
127 Diğer Faaliyet Alacağı Hesabi	45.707.069,88			
14 Diğer Alacaklar		424.047.303,55		
140 Kişilerden Alacaklar Hesabi	424.047.303,55			
15 Stoklar		457.817.336,96		
150 ilk Madde ve Malzeme Hesabi	457.804.603,16			
157 Diğer Stoklar Hesabi	12.733,80			
16 On Ödemeler		78.703.155,32		
162 Bütçe Disi Avans ve Krediler Hesabi	16.859.535,93			
164 Akreditifler Hesabi	36.364.710,00			
165 Mahsup Dn. Aktarılan Avans ve Krediler	0,00			
166 Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve Akredit Hesabi	6.061.699,24			
167 Doğrudan Dış Proje Kullanımları Avans ve Kredi Hesabi	19.417.210,15			
19 Diğer Dönen Varlıklar		3.965.511.413,92		
190 Devreden Katma Değer Vergisi	3.965.511.413,92			
2 Duran Varlıklar			57.300.678.041,39	
22 Faaliyet Alacakları		54.025.332,08		

220 Gelirlerden Alacaklar Hesabi	176.803,80			
222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	590.679,67			
227 Diğer Faaliyet Alacakları	53.257.848,61			
23 Kurum Alacakları		534.522.080,05		
232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabi	534.522.080,05			
24 Mali Duran Varlıklar		4.720.669.636,08		
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	1.772.848.928,62			
241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatır	2.947.820.707,46			
25 Maddi Duran Varlıklar		51.991.442.456,90		
250 Arazi ve Arsalar Hesabi	20.503.967.905,46			
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	20.000.791.408,13			
252 Binalar Hesabi	1.908.306.026,77			
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabi	211.009.112,49			
254 Tasitlar Hesabi	1.326.535.913,48			
255 Demirbaşlar Hesabi	385.810.634,44			
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	1.141.951.716,64			
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabi	8.663.510.706,41			
259 Yatırım Avansları Hesabi	133.462.466,36			

26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00		
260 Haklar Hesabi	23.047.191,29			
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	23.047.191,29			
29 Diğer Duran Varlıklar		18.536,28		
294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Dur	302.187,31			
299 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	283.651,03			
AKTİF TOPLAM			64.525.784.712,76	
9 NAZIM HESAPLAR			23.268.900.827,39	
90 ÖDENEK HESAPLARI				
900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	1.070.391.354,22			
905 Ödenekli Giderler Hesabı	11.179.608.645,78			
906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kul.Od.Hes.				
91 NAKİT DIŞI TEM .VE KISILAIT M EN. KIY. HES.			2.830.707.753,06	
910 Teminat Mektupları Hesabı	2.830.707.753,06			
92 TAAHHÜTLER HESABI			8.188.193.074,33	
920 Gider taahhütleri Hesabı	8.188.193.074,33			
PASİF				64.525.784.712,76
3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar				3.230.564.339,85

30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar		504.947.528,00	
300 Banka Kredileri Hesabi	54.855.392,11		
303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabi	450.092.135,89		
31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar Hesabi		879.430.180,69	
310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabi	879.430.180,69		
32 Faaliyet Borçları		1.475.794.719,96	
320 Bütçe Emanetleri Hesabi	1.475.794.719,96		
33 Emanet Yabancı Kaynaklar		159.366.477,61	
330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabi	65.278.203,07		
333 Emanetler Hesabi	94.088.274,54		
36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler		101.654.009,18	
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabi	45.668.980,88		
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri H	17.277.092,41		
362 Fonlar veya Diğer Kamu idareleri Adına	6.655.703,76		
363 Kamu İdareleri Paylar Hesabi	32.052.232,13		
368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş Veya Taksitle	0,00		
37 Borç ve Diğer Karşılıklar Hesabi		98.954.566,65	

372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		98.954.566,65		
38 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuku Hesabi			10.416.857,76	
381 Gider Tahakkukları Hesabı		10.416.857,76		
4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar				6.040.161.952,47
40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar			1.924.732.982,40	
400 Banka Kredileri Hesabi		105.232.982,40		
403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabi		1.819.500.000,00		
41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar			3.915.700.501,86	
410 Dış Mali Borçlar Hesabi		3.915.700.501,86		
43 Diğer Borçlar			8.493.186,16	
430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		8.493.186,16		
438 Kamuya Olan Ertelemiş veya Taksitlend		0,00		
47 Borç ve Gider Karşılığı Hesabı			191.235.282,05	
472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		191.235.282,05		
48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuk Hesabı			0,00	
481 Gider Tahakkukları Hesabı		0,00		
5 Oz Kaynaklar				55.255.058.420,44
50 Net Değer			37.943.535.199,18	

500 Net Deger/Sermaye Hesabi		37.943.535.199,18		
57 Geçmiş Yillar Olumlu Faaliyet Sonuçlari			13.997.052.991,42	
570 Geçmiş Yillar Olumlu Faaliyet Sonuçlar		13.997.052.991,42		
59 Dönem Faaliyet Sonuçlari			3.314.470.229,84	
590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi		3.314.470.229,84		
FAALİYET TOPLAMI (OLUMSUZ)				
PASİF TOPLAM				64.525.784.712,76
9 NAZIM HESAPLAR				23.268.900.827,39
90 ÖDENEK HESAPLARI			12.250.000.000,00	
901 Bütçe Ödenekleri Hesabı		12.250.000.000,00		
907 Mahsup Dönemine Aktarılan Od.Hesabı				
91 NAKİT DIŞI TEM.VE KISILAIT MEN.KIY.HES.			2.830.707.753,06	
910 Teminat Mektupları Hesabı		2.830.707.753,06		
92 TAAHHÜTLER HESABI			8.188.193.074,33	
921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı		8.188.193.074,33		

İSTANBUL

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hes.	Yard.Hesaplar				Giderin Türü	2013	2014	2015
	Kod.	1	2	3				
630	01				PERSONEL GİDERLERİ	691.823.756,57	760.006.041,25	919.225.600,89
630	02				SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİD.	108.822.644,76	118.391.188,94	136.037.402,86
630	03				MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	1.599.277.457,32	2.036.453.363,61	2.488.774.015,74
630	04				FAİZ GİDERLERİ	129.193.998,68	124.120.689,33	103.861.827,48
630	05				CARİ TRANSFERLER	250.589.458,69	530.457.597,95	730.981.340,26
630	07				SERMAYE TRANSFERLERİ	571.731.785,51	441.673.161,92	716.374.543,89
630	11				DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	1.152.960.008,26	562.988.246,59	1.308.855.875,72
630	12				GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİD.	20.936.282,20	89.995.301,08	40.872.208,47
630	13				AMORTİSMAN GİDERLERİ	182.890.670,23	200.862.145,24	240.222.810,72
630	14				İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	238.347.682,34	282.794.435,50	261.306.269,45
630	20				SİLİNEBİLİR ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLERİ	2.469.135,64	450.465,12	544.866,03
630	30				PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	97.815.618,27	153.937.582,05	697.927.168,14
630	99				DİĞER GİDERLER	0,00	93.798,00	48.942,50
TOPLAM:						5.046.858.498,47	5.302.224.016,58	7.645.032.872,15

Hes.	Yard.Hesaplar				Giderin Türü	2013	2014	2015
	Kod.	1	2	3				
600	01				VERGİ GELİRLERİ	123.431.710,46	114.099.306,45	118.385.999,89

600	03			TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	1.460.573.385,29	1.346.576.272,00	1.550.915.735,01
600	04			ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	40.527.548,80	13.197.063,14	7.730.793,35
600	05			DİĞER GELİRLER	6.756.480.517,31	7.465.621.788,66	8.508.085.992,04
600	11			DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	256.032.686,06	683.611.987,83	774.384.581,70
TOPLAM:					8.637.045.847,92	9.623.106.418,08	10.959.503.101,99

FAALİYET SONUCU:	3.590.187.349,45	4.320.882.401,50	3.314.470.229,84
-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------

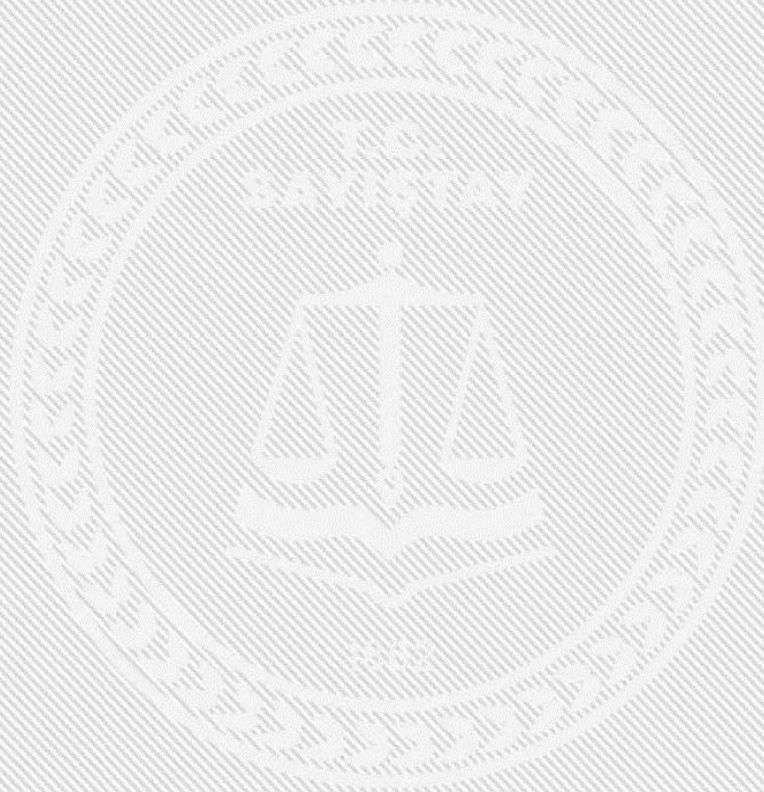
	2013	2014	2015
GİDER TOPLAMI:	5.046.858.498,47	5.302.224.016,58	7.645.032.872,15
GELİR TOPLAMI:	8.637.045.847,92	9.623.106.418,08	10.959.503.101,99
FAALİYET SONUCU:	3.590.187.349,45	4.320.882.401,50	3.314.470.229,84

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

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	79
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	80
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	80
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	80
5. GENEL DEĞERLENDİRME	82
6. DENETİM BULGULARI.....	84

1. ÖZET

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

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan performans denetimi sonucunda:

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme anlayışının gerektirdiği şekilde, Kurum bütçesinin tamamının performans program ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Faaliyet Raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte belirtilen kapsam başlıklarına uygun içerikte hazırlanmalıdır.

Faaliyet Raporu'nda maliyetlendirme faaliyet düzeyinde yapılarak İdarenin hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin faaliyet düzeyinde takibi sağlanmalıdır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve

bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, stratejik amaçlar ve stratejik hedeflerin arasında mantıksal bağdan dolayı "ilgililik" kriterini, stratejik hedefler ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, stratejik hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması hasebiyle "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2015 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, performans hedefleri ve performans göstergeleri arasında mantıksal bağlantıdan dolayı "ilgililik" kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, performans hedeflerinin yeterince açık ve anlaşılır olmasından dolayı da "iyi tanımlanma" kriterini, yerine getirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebilmesinden dolayı "doğrulanabilirlik" kriterini, performans hedef ve göstergeleri arasındaki tutarlılığın sağlanmasından dolayı "tutarlılık" kriterini, yerine getirmiştir. Faaliyet Raporu'nun mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, hedef ve göstergelere ilişkin faaliyet bazında maliyetlendirme yapılmaması, bütçe gerçekleştirmelerinin faaliyet bazında takip edilememesi nedeniyle "geçerlilik/ ikna edicilik" kriterini kısmen, yerine getirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunu test etmek üzere belli kriterlere göre seçilen veri kayıt sistemleri incelendiğinde,

kurumun performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış bir sistem kurduğu; performans bilgisinin nasıl üretileceğini düzenleyen bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesi bulunmasından dolayı, veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygundur.

Veri kayıt sistemleri üzerinde yapılan inceleme, performans bilgisinin doğruluğunu test etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak veri kayıt sistemleri hakkındaki olumlu değerlendirme, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda sunduğu performans bilgisinin doğruluğu hakkında mutlak bir güvence sağlamamaktadır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Kurumun Performans Programı Mali Kaynak Büyüklüğünün Öngörülen Bütçe İle Örtüşmemesi

Stratejik amaç ve hedef bazlı 2015 yılı Performans Programı'nda maliyetlendirme yapılırken genel yönetim giderlerine ve idarelere aktarılan kaynak tutarlarına yer verilmemesi nedeniyle performans programının öngörülen bütçe büyüklüğü ile örtüşmediği anlaşılmıştır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 7 nci maddesinin beşinci fıkrasında:

"...

Mahalli idareler performans programlarını, üst yönetici tarafından bütçe teklifleri ile birlikte ilgili mevzuatında belirlenen tarihte yetkili organlara sunulur.." hükmünden hareketle İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) 2015 Yılı Performans Programı, İBB Meclisinin 17.11.2014 tarihli altıncı birleşiminde oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehberde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Rehber'in Ek kısmı, performans programının formatını belirlemektedir. Buna göre idarelerden amaçları, hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetlerini, kaynaklar ile ilişkilendiren bir tablo hazırlanması beklenmektedir.

Kurumun amaçlarını harcama birimleri ve performans hedefleriyle ilişkilendirmeleri, bu hedefler için de faaliyetler belirleyerek bu faaliyetlerin maliyetlerini tespit etmeleri gerekmektedir.

Performans programlarının, Rehber Ek'leri Tablo1,2,3 ve 4'e uygun şekilde hazırlanarak faaliyet/proje maliyetlerinin söz konusu rehberde uygun şekilde tespit edilmesi ve kurum bütçesinin ne ölçüde performans hedefleriyle ilişkilendirildiği ortaya konmalıdır.

Kurum Performans Programı'nda, Rehber'in 3 ve 4 nolu tabloları bulunmamaktadır. Bu tablolar, Kurum'un toplam kaynak ihtiyacının göstermesi bakımından önemlidir.

Rehber'e göre performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır. Performans programının kaynak ihtiyacı performans hedeflerine göre Tablo 3'te, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak da Tablo 4'te gösterilecektir.

- Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak, bir bina tek bir faaliyet için kullanılıyor ise, bu binaya ilişkin bu tip giderler, faaliyet maliyeti içerisinde dahil edilmelidir.

- Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır. Ancak, diğer idarelere transfer edilmekle birlikte transfer eden idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklar, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilmeyecek olup, faaliyet maliyeti ya da genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır.

Kurum 2015 yılı Performans Programında; performans programı kaynak ihtiyacı belirlenirken gerek genel yönetim giderlerine gerekse diğer idarelere transfer edilecek kaynaklara yer verilmediği, Kurum'un toplam kaynak ihtiyacı hesaplamasında, performans hedefleri maliyet toplamları yanında genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynak toplamlarını gösteren 3 ve 4 nolu tabloların düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Kurumun 2015 yılı Performans Programında 17 stratejik amaç ve 97 hedef bazlı mali kaynak ihtiyacı toplamı 9.021.826.874,00 TL iken 2015 yılı öngörülen bütçe büyüklüğü

12.500.000.000,00 TL'dir.

Sonuç olarak, Kurum performans programı kaynak ihtiyacını belirlerken Yönetmelik ve Rehber'in ilgili hükümlerini dikkate almayarak genel yönetim giderlerine ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklara yer vermemesi nedeniyle performans programının bütçe ile örtüşmediği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Genel yönetim giderlerine ve idarelere aktarılan kaynak tutarlarına yer verilmemesi nedeniyle performans programının öngörülen bütçe büyüklüğü ile örtüşmediği hususundaki tespite uygun olarak, bütçe programımızda yer alan genel yönetim giderlerine ve idarelere transfer edilecek kaynaklara ilişkin bütçe kısmı; 2016 Yılı Performans Programımızda, "İdare Performans Tablosu" ve "Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu" ile verilmiştir. Böylelikle 2015 yılı için bu tespitteki performans programının bütçe ile örtüşmediği hususu, 2016 Yılı Performans Programı ile iyileştirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda eleştiri konusu hususun, 2016 Yılı Performans Programı'nda "İdare Performans Tablosu" ve "Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu" ile giderildiğinden bahisle konunun müteakip yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: İdare Faaliyet Raporunda "Öneri ve Tedbirler" Bölümüne ve Bu Konuya İlişkin Bilgiye Yer Verilmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nda "Öneri ve Tedbirler" başlığına ve bu başlık içeriğine ilişkin bilgiye yer verilmediği dolayısıyla Rapor'un sunum kriterinin kısmen karşılandığı görülmüştür.

Birim ve idare faaliyet raporlarında yer alması gereken hususların hüküm altına alındığı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde:

" (1) Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.

a) Genel bilgiler: Bu bölümde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili

bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir.

b) *Amaç ve hedefler: Bu bölümde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir.*

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

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

2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*

ç) *Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi: Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.*

d) *Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir." şeklindedir.*

Yönetmelik hükmünden de anlaşıldığı üzere idare faaliyet raporunda; faaliyet sonuçları, genel ekonomik koşullar, bütçe imkanları ve beklentiler dikkate alınarak idarenin gelecek yıllara ilişkin faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklikler dolayısıyla hedeflerinde meydana gelecek değişiklikleri ile karşılaşabileceği riskler ve bu risklere yönelik alınması gereken tedbirlerin yer alacağı bölüm başlığı ve içeriği "Öneri ve Tedbirler" dir.

Ancak idare faaliyet raporuna bakıldığında Yönetmelik hükmü ve Ek'indeki içerik başlıklarından (d) bendinde yer verilen " *Öneri ve Tedbirler*" başlığına ve bu başlık altında herhangi bir içerik bilgisine yer verilmediği bu nedenle Rapor'un *sunum* kriterinin kısmen karşılandığı tarafımızca değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgudaki tespite konu olan; karşılaşılabilecek risklere yönelik alınması gereken tedbirlere ilişkin, 2015 Yılı Faaliyet Raporunun "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi" bölümünde "Öneri Ve Tedbirler" başlığı altında yer verilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde:

"d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir." şeklindedir.

Buna karşın, Kurum İdare Faaliyet Raporu'nda "Öneri ve Tedbirler" bölümüne, "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi" bölümünde bir alt başlık olarak yer verilmiş, söz konusu öneri ve tedbirler maddeler halinde sayılarak yetinilmiştir.

Kurum İdare Faaliyet Raporu'nun sunum kriterini karşılaması için "Öneri ve Tedbirler" in Raporda ayrı bir içerik başlığı altında kapsamlı olarak ele alınması gerektiği, konunun bu nedenle müteakip yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: İdare Faaliyet Raporunda Faaliyet Bazlı Maliyetlendirme Yerine Stratejik Hedef Bazlı Harcama Tutarlarının Gösterilmesi

İdare Faaliyet Raporu'nda, performans hedef ve göstergelere ilişkin faaliyet düzeyinde maliyetlendirilme yapılması gerekirken stratejik hedef bazlı harcama tutarlarının gösterilerek maliyetlendirme yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Faaliyet Raporları*" başlıklı 41 inci maddesi:

"...

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgileri içerecek şekilde düzenlenir..." şeklindedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı*" başlıklı 18 inci maddesi:

"...

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

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." şeklindedir.

2015 yılı Faaliyet Raporuna bakıldığında; faaliyetlere ilişkin harcama detayları genel yönetim giderleri (kırtasiye, demirbaş alımları, sarf malzemeleri, personel giderleri) hariç olmak üzere stratejik hedef bazlı verilmiştir. Bir başka deyişle, stratejik hedeflerin yıllık uygulama dilimleri olan performans hedef ve göstergelerine ilişkin faaliyet bazlı harcama tutarları yerine stratejik hedef bazlı toplam harcama tutarlarına yer verilerek maliyetlendirme yapılmıştır.

Rapor'un "*Stratejik Amaç Bazlı Maliyet Tablosu*"nda yer alan tutarlar aynen;

"2015 Yılı Performans Programı kapsamında 17 Stratejik Amaç için Toplam 8.737 Milyon TL harcama gerçekleştirilmiştir. Genel Yönetim Giderleri kapsamında 1.156 Milyon TL, Diğer İdarelere Transfer edilen kaynaklar toplamı 1.287 Milyon TL, Toplamda 11.180 Milyon TL harcama yapılmıştır." şeklindedir.

Görüldüğü üzere, performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin bütçe ile ilişkilendirmek yerine stratejik hedef ve amaç bazlı toplam maliyet tutarına, genel yönetim giderleri ile idarelere transfer edilen kaynak tutarları eklenerek maliyetlendirme yapılmıştır.

Sonuç olarak, performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler bazında maliyetlendirme yapılması gerekirken stratejik hedef ve amaç bazlı harcama tutarları üzerinden maliyetlendirme yapılması nedeniyle İdarenin hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin faaliyet düzeyinde takibine olanak vermediği dolayısıyla bütçe ile ilişkinin kurulamadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nda, hizmet alanlarında gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin maliyetler; performans programında yer alan stratejik amaç ve hedefler bazında harcama tutarları olarak verilmiştir.

Faaliyet ve proje bazlı maliyet bilgisi elde edebilmek için yapılan sistem çalışmaları kapsamında, proje yönetim sistemi ve geliştirilen harcama yönetim sistemi çalışmalarımız devam etmekte olup, tamamlandığında bulguda tespit edilen gereklilikler de yerine getirilmiş olacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusu edilen hususa ilişkin olarak çalışmaların devam ettiği ifade edildiğinden konunun müteakip yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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