



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	358

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Genel Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: 2022 Yılı İçerisinde İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Ürünler Listesi	17
Tablo 10: Kesin Kabulden Sonra Varlık Hesaplarına Kaydedilen İşler	22
Tablo 11: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri.....	30
Tablo 12: Şartlı Bağış ve Yardımlar Toplamı	54
Tablo 13: Aynı Bağış ve Yardımlar Toplamı.....	55
Tablo 14: Araç Muayene Bedellerinin Ödeme ve İade Listesi	58
Tablo 15: Ödeme Artığı İadesi Tablosu	59
Tablo 16: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu	60
Tablo 17: Avans Limitini Aşan Günlük Nakit Tahsilat Tutarı	62
Tablo 18: Gelir Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları.....	67
Tablo 19: Bazı Malların Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Fiyatları.....	87
Tablo 20: İmalata Girdikten Sonra Poz Oluru Alınanların Bazıları.....	96
Tablo 21: İSBAK AŞ'nin 4 İş Kalemi İçin Verdiği Teklif.....	101
Tablo 22: Bilişim ve Yazılım AŞ'nin Alt Yüklenici Olarak Verdiği Teklifler	101
Tablo 23: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler	114
Tablo 24: Bodrum Kat İnşasına Yönelik Birim Fiyat Pozları.....	117
Tablo 25: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşİ İş Programı	118
Tablo 26: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşİ Revize İş Programı	118
Tablo 27: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşİ Fiyat Farkı Tablosu	119
Tablo 28: Yem Teslim Tarihleri.....	125
Tablo 29: Kesin Kabulü Geç Yapılan İhaleler	127
Tablo 30: Müdürlüklerce Hazırlanan Projelere İlişkin Veriler	129

Tablo 31: Belirtilen İhalelerde Yapılan Ortak İşler Listesi.....	143
Tablo 32: Tahakkuk/Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri.....	158
Tablo 33: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları.....	162
Tablo 34: 31.12.2022 Tarihi İtibariyle İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal(*).....	164
Tablo 35:Kira Alacaklarını Gösterir İcmal.....	170
Tablo 36: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarını Gösterir İcmal.....	170
Tablo 37: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerini Gösterir İcmal.....	177
Tablo 38: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife.....	188
Tablo 39: Belediye Tarafından Uygulanan Örnek Ruhsat Bedeli Hesaplama Modülü.....	191
Tablo 40: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılan Yerleri Gösterir Tablo.....	209
Tablo 41: İhalesiz ve Meclis Kararı Olmaksızın İşletme Hakkı Devredilen Otoparklar.....	239
Tablo 42: 13.12.2018 Tarih ve 1935 Sayılı Otopark İşletmeciliği Meclis Kararı Sonrası İşletmeye Açılan Katlı Otoparklar.....	241
Tablo 43: Boş Daire Aidatları.....	251
Tablo 44: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları.....	254
Tablo 45: Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Yerler.....	258
Tablo 46: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler.....	267
Tablo 47: Kullanımı Hakkında İdarenin Bilgisi Bulunmayan Yerleri Gösterir Tablo.....	287
Tablo 48: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu.....	338
Tablo 49: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu.....	339
Tablo 50: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler.....	339
Tablo 51: Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aştığını Gösterir Tablo....	344

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AKBİL	Akıllı Bilet
AŞ	Anonim Şirketi
ATV	Arazi Aracı
AYEDAŞ	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
AYKOME	Alt Yönetim Koordinasyon Merkezi
AYS	Araç Yönetim Sistemi
BDDK	Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BELBİM	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELNET	İnternet ve Bilgi Erişim Merkezleri
BELTUR	Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BMİDÇS	Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
BİST	Borsa İstanbul
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CC	Santimetreküp
CLP	Işıkli Afiş
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EBİS	Emlak Bilgi Sistemi
EFT	Elektronik Fon Transferi
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HİZMET-İŞ	Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İBK	İçtihadı Birleştirme Kararı
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İKN	İhale Kayıt Numarası
İLBANK	İller Bankası Anonim Şirketi

İSBAK	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSFALT	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSMEK	İstanbul Sanat ve Mesleki Eğitim Kursları
İSPARK	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi
İSPER	İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi
İSTAÇ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSYÖN	İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi
İŞAT	İstanbul Şehircilik Atölyesi Şube Müdürlüğü
KAP	Kamuyu Aydınlatma Platformu
KASDAŞ	Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği Otopark Hizmetleri İnşaat Yayıncılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KCAL	Kalori
KDV	Katma Değer Vergisi
KG	Kilogram
KGYS	Kent Güvenlik Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
LFG	Çöp Gazı
LPG	Likit Petrol Gazı
LYS	Lisans Yerleştirme Sınavı
MAPARK	Maltepe Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Anonim Şirketi
M2	Metrekare
MGM	Muhasebat Genel Müdürlüğü
MM	Milimetre
MÜD	Müdürlük
POS	Ödeme Cihazı
RG	Resmî Gazete
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SRC	Sürücü

TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TİC	Ticaret
TİS	Toplu İş Sözleşmesi
TL	Türk Lirası
TMP	Taşınır Mal Programı
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRKVET	Hayvan Kayıt Sistemi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YFZ	Yeni Fiyat Zaptı
YGS	Yükseköğretime Geçiş Sınavı
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi
Yİ ÜFE	Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi
YKS	Yükseköğretim Kurumları Sınavı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Nakit Tahsilatı Yapılmasına Rağmen Kasa Hesabının Kullanılmaması
2. AB ve Uluslararası Kuruluşlardan Alınan Proje Karşılığı Hibelerin Proje Özel Hesabında İzlenmemesi
3. Hasar Karşılıklarının Gelirlerden Alacaklar Hesabında İzlenmesi
4. İdare Tarafından İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Taşınır Malların İlgili Muhasebe Hesaplarında Takip Edilmemesi
5. Kullanım Olanığı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabı Kullanılmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi
6. Satın Alma Suretiyle Temin Edinilen Taşınırların Demirbaşlar Hesabında İzlenmemesi
7. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
8. Varlık Edinimi İçin Kullanılan Kredilere İlişkin Giderlerin İlgili Varlığın Maliyetine Eklenmemesi
9. Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması
10. Memur Maaş Ödemelerinin Muhasebe Kayıtlarında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uyulmaması
11. Altyapı Kazı İzin Harcı İçin Alınan Avansların Alınan Diğer Avanslar Hesabı Yerine Emanetler Hesabında İzlenmesi
12. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri İle Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması
13. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
14. İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

15. Döviz Hesabı Kur Değerlemesinin Günlük Yapılmaması

16. İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması

17. Altyapı Kazı İzni Harçları ile Bu Kazılardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması

18. Stadyum ve Spor Salonlarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Avans Olarak Ödenen Maaşların Personel Avansları Hesabında İzlenmemesi

2. Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. Sosyal Güvenlik Kurumundan Olan Alacaklar İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

4. Belediye Bünyesinde Yer Alan Araç Envanterlerinin Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Araçlara İlişkin Kontrollerin Sağlıklı Şekilde Yapılamaması

5. İadesi Yapılan Bazı Gelirlerin Hatalı Muhasebe Kayıtlarında İzlenmesi

6. İdarece Alınan Bağış ve Yardımların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

7. İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

8. İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Yapılması

9. Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması

10. Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi

11. Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması

12. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
13. Asfalt Yapım İşi Alt Yüklenici Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması
14. Yapım İşi İhalesini Kazanan Yüklenicinin Kendisinin de Ortağı Olduğu Bir Adi Ortaklığı Alt Yüklenici Olarak Ataması
15. Araç Kiralama Hizmet Alım İşi Teknik Şartnamesinde Yer Alan Kriterlere Uymayan Şoförlerin Çalıştırılması ve Kriterlere Uymayan Personel Çalıştırılmasına İlişkin Cezai Müeyyidelerin Şartname ve Sözleşmesinde Öngörülmemesi
16. Araç Kiralama Hizmet İhalesi İçinde Yer Alması Gereken Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan Personel Temini, Yapım, Diğer Hizmet İhaleleri vb. İhalelerin İçinde Temin Edilmesi
17. Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi
18. 696 sayılı KHK Kapsamında Gerçekleştirilen Doğrudan Hizmet Alımlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması
19. Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması
20. Bazı Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İhale Edilmeksizin Belediye Şirketinden Sağlanması
21. Spor Merkezi İnşaatı Yapım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
22. Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı Yapım İşi İhalesi Kapsamında Yapılan İşlerde Hatalı Uygulamaların Bulunması
23. Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi Sırasında Teklif Alınan Firmanın, İhaleyi Kazanan Belediye Şirketi Tarafından Verdiği Tekliften Daha Düşük Bedelle Alt Yüklenici Olarak Atanması
24. Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi
25. Bazı Yapım İşlerinin Geçici Kabulü Yapılmadan Faaliyete Sunulması

26. Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Dudullu-Bostancı Metrosunun Kısmi Geçici Kabul Tutanağına İstinaden Hizmete Açılması
27. Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması
28. Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Projesi Uygulama İşinde Hatalı Uygulama Yapılması
29. Hayvan Sahiplerine Yapılan Yem Desteklemelerinde Hatalı Uygulamaların Olması
30. Kesin Hakediş Raporunun Mevzuatta Öngörülen Süreler İçinde Düzenlenmemesi
31. İdarece Projelendirme Sürecine İlişkin Olarak Mevcut İnsan Kaynağının Verimli Şekilde Kullanılmaması
32. Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uyulmaması
33. İhale Üzerine Kalan İstekliyle Mevzuatta Öngörülen Süre İçerisinde Sözleşme İmzalanmaması
34. Beş Mahalde Akaryakıt İstasyonları İnşa Edilerek İşletilmeye Verilmesi İşinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
35. Aynı Genel Sekreter Yardımcısına Bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ile Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün Muhtelif Tanıtım, Duyuru, Organizasyon ve Baskı Materyalleri İhalelerinin Bölünmesi ve Bölünen İhalelerde Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi
36. Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Resmî Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Belediye Şirketinden Gerçekleştirilen Personel Temini Hizmet Alımı İşinde Çalıştırılması
37. Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Piyasa Fiyat Araştırmasının Gerçeği Yansıtması, Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması
38. Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
39. İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi

40. Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
41. Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması
42. Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması
43. Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi
44. Toplu Ulaşım Araçlarının Kullanılmasını Sağlayan İstanbulkart İlk Edinim Ücret Bedellerinin BELBİM AŞ Tarafından Belirlenerek Tahsil Edilmesi
45. Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi
46. İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması
47. Cumhurbaşkanlığı İzni Alınmadan Bazı Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetinden Ücretsiz Yararlandırılması
48. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu'na Aykırı Olarak Alınan Meclis Kararına İstinaden İSPARK AŞ Otoparklarında İndirimli Tarife Belirlenmesi
49. İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere Ait Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin Sehven İdarece Tahsil Edilmesi ve Söz Konusu Bedellerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
50. Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi
51. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmaların Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları
52. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi
53. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi
54. İdarenin Mülkiyetinde Olup Kiralanan Taşınmazlarla İlgili Olarak Sözleşmeye Aykırı Davranışlara İlişkin Yaptırım Uygulanmaması

55. İdarenin Tasarrufunda Bulunan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması

56. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

57. İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılarak ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

58. İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiyeye Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması

59. İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması

60. Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşulların Yer Alması

61. Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

62. Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması

63. Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulmuş Olan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi İşleminin Devam Etmesi

64. Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması ve Taşınmaz Tahliye Edilmeden Tekrar İhaleye Çıkılması

65. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

66. İdarenin Mülkiyetindeki Otoparkların İşletme Hakkının İhale Yapılmaksızın ve Herhangi Bir Meclis Kararı Alınmadan İdarenin İştirakine Devredilmesi

67. Meclis Kararı Olmaksızın Bazı Otoparkların İSPARK AŞ Tarafından İşletilmesi
68. İdarenin Sorumluluğunda Bulunan Muhtelif Yerlerin Elektrik Aboneliklerinin Genel Aydınlatma Kapsamında İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
69. İdarenin Tasarrufunda Olan Yerlerin Kültürel Faaliyetler İçin Kullanılmasından İşgal Harcı Alınmaması
70. Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi
71. İdarenin, Gecekondu Kanunu'na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması
72. İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi Mümkün Olmayan Bazı Haklar ile Taşınmazların İdare Tarafından İhalesiz Olarak Söz Konusu Şirketlere Devredilmesi
73. Şirketlere Devredilen İşletmelerin Gelirlerinden Alınan Payların Teyit Edilmemesi
74. Biyometanizasyon Tesisi İşletme Hakkının Meclis Kararı Olmaksızın ve İhale Edilmeksizin Devredilmesi
75. Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynakları Sayesinde Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi
76. Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi
77. Kiralama Suretiyle Edinilmiş Olan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi
78. Kiraya Verilen Taşınmazların Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması
79. Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından İşgal Edilerek Ticari Faaliyette Bulunulması
80. Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması
81. Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması

82. Sosyal Tesislerin Ücret Tarifesinin Büyükşehir Belediye Meclisi Yerine Başkanlık Oluru ile Belirlenmesi
83. Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi
84. İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması
85. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
86. Taşınmazların Üçüncü Kişilere Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Bir Hak Verilmeksizin ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Alınmaksızın Kullanılması
87. Vakıf Üniversitesine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
88. Yerebatan Sarnıcının Belediye Şirketine Usulsüz Kullanılması
89. İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülenden Az İstihdam Sağlanması veya Hiç Sağlanmaması
90. Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi
91. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
92. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
93. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi
94. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı Maddesine Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması
95. Toplu İş Sözleşmesi Yürürlükte Olan Şirket Personeline Başkanlık Oluru İle Zam Belirlenmesi ve Başkanlık Olurunda Yer Alan Zam Üzerinden Yaklaşık Maliyet Hesaplanması
96. Yükseköğretim Kanununa Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması

97. Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması
98. Ticari Taksilerin Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması
99. Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi
100. Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi
101. Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi
102. Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi
103. Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması
104. Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması
105. İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması
106. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
107. Sosyal Yardım Kartlarının Tek Yetkili Satıcısı Konumunda Olan Belediye Şirketi Yerine Diğer Bir Belediye Şirketinden Sağlanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 312 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılığı, daire başkanlıkları ve şube müdürlüklerinden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden Şube Müdürü ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel Sekreter, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilât yapısında doğrudan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. 1. Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimdir. Genel Sekretere bağlı 7 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin 28 Daire Başkanlığı, 106 Şube Müdürlüğü alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

2022 yılında Kurumsal Gelişim ve Yönetim Sistemleri Dairesi Başkanlığı'nın birim adı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e uygun olarak Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

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

Tablo 1: Genel Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	19.170	9.083
Sözleşmeli Personel		1.905
Sözleşmeli Sanatçı	503	278
Kadrolu İşçi	9.564	2.564
Geçici İşçi	-	7
Toplam	29.237	13.837
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	27.358
Belediye Şirket İşçisi	-	748
Genel Toplam		41.943

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT) ve İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere iki tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

İETT Genel Müdürlüğü 22.06.1939 tarihli ve 4239 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3645 sayılı Kanun ile bu Kanun'daki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde kent içi toplu ulaşım hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında

Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 30 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Açıklama	Bütçe ile Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Eklenen (+) / Düşülen (-) Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek
Personel Giderleri	1.986.980.000,00	890.310.000,00	116.023.567,91	2.993.313.567,91	2.984.939.635,87	8.373.932,04
SGK Devlet Primi Giderleri	297.686.000,00	102.974.000,00	27.720.037,10	428.380.037,10	426.530.996,17	1.849.040,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	11.960.542.000,00	4.141.260.000,00	2.839.250.137,62	18.941.052.137,62	18.255.910.224,28	685.141.913,34
Faiz Giderleri	1.561.500.000,00	413.500.000,00	142.664.454,67	2.117.664.454,67	2.117.657.316,01	7.138,66
Cari Transferler	4.097.821.000,00	3.028.127.000,00	1.864.271.482,45	8.990.219.482,45	8.930.276.823,34	59.942.659,11
Sermaye Giderleri	18.239.680.000,00	10.430.189.000,00	1.216.514.577,40	27.453.354.422,60	26.823.595.517,42	629.758.905,18
Sermaye Transferleri	2.886.726.000,00	1.245.000.000,00	-393.710.727,35	3.738.015.272,65	3.737.330.532,75	684.739,90
Borç Verme	519.065.000,00	0,00	518.935.625,00	1.038.000.625,00	1.038.000.625,00	0,00
Yedek Ödenek	2.100.000.000,00	1.798.640.000,00	3.898.640.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	43.650.000.000,00	22.050.000.000,00	0,00	65.700.000.000,00	64.314.241.670,84	1.385.758.329,16

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 43.650.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. 2022 yılına ait İstanbul Büyükşehir Belediyesi ödenek toplamı, 07.07.2022 tarihinde alınan meclis kararı ile revize edilerek 22.050.000.000,00 TL ek ödenek

ile 65.700.000.000,00 TL değerine çıkarılmıştır.

Yıl içinde 64.314.241.670,84 TL bütçe gideri yapılmış olup 1.385.758.329,16 TL ödenek iptal edilmiştir. 2023 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 65.700.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 53.059.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki net borçlanma tutarı olarak gösterilen 12.641.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

2022 yılı bütçe tahmini gerçekleştirilirken kurumun en önemli gelir kalemi olan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar cari döneme ait eğilim dikkate alınarak yaklaşık %46'lık bir artışla 28.070.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Ancak 2022 yılının ilk 5 aylık sürecinde söz konusu kaleme ilişkin gerçekleşme geçen yıla göre yaklaşık %73'lük bir artışla 15.169.102.356,00 TL olarak gerçekleşmiştir. İstanbul İli Vergi Gelirleri Tahsilatının ilk dört ayda geçen yılın aynı dönemine nazaran yaklaşık %76 arttığı görülmektedir. 2022 yılı bütçe hazırlık çalışmaları esnasında öngörülemeyen bu yüksek artış tutarı 14.459.000.000,00 TL şeklinde gelir bütçesinin 05.02. Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar kalemine ilave edilerek 43.129.000.000,00 TL tutara yükseltilmiştir. Ayrıca 1.936.000.000,00 TL taşınmaz satış gelirleri, 650.000.000,00 TL teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve 364.000.000,00 TL diğer çeşitli gelirler kalemlerinde öngörülememiş artışlar Meclis kararıyla kurum bütçesine toplam 17.409.000.000 TL ek ödenek olarak ilave edilmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	210.000.000,00	285.256.290,00	-1.054.537,00	284.201.753,00	135,33
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.868.000.000,00	5.381.629.825,00	-2.928.561,00	5.378.701.264,00	110,49
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	40.000.000,00	71.382.990,00	-3.256.505,00	68.126.485,00	170,32
05- Diğer Gelirler	43.785.000.000,00	52.325.178.695,00	-20.357.663,00	52.304.821.032,00	119,46
06- Sermaye Gelirleri	4.056.000.000,00	891.407.297,00	-50.818,00	891.356.479,00	21,98
08-Alacaklardan Tahsilat	110.000.000,00	14.213.434,00	0,00	14.213.434,00	12,92
09- Red ve İadeler	-10.000.000,00	-27.648.084,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	53.059.000.000,00	58.941.420.447,00	-27.648.084,00	58.941.420.447,00	111,09

Yukarıdaki tabloya göre 2022 yılında net bütçe geliri (%111,09) seviyesinde

gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%135,33), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%110,49), Alınan Bağış ve Yardımlar (%170,32), Diğer Gelirler (%119,46) ile beklenin üstünde, Sermaye Gelirleri (%21,98), Alacaklardan Tahsilat (%12,92) ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	2.993.313.567,91	2.984.939.635,87	99,72
02- SGK Devlet Primi Giderleri	428.380.037,10	426.530.996,17	99,56
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.941.052.137,62	18.255.910.224,28	96,38
04- Faiz Gideri	2.117.664.454,67	2.117.657.316,01	99,99
05- Cari Transferler	8.990.219.482,45	8.930.276.823,34	99,33
06- Sermaye Giderleri	27.453.354.422,60	26.823.595.517,42	97,70
07- Sermaye Transferleri	3.738.015.272,65	3.737.330.532,75	99,98
08- Borç Verme	1.038.000.625,00	1.038.000.625,00	100
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	65.700.000.000,00	64.314.241.670,84	97,89

Yukarıdaki tabloya göre 2022 yılında bütçe giderleri (%97,89) seviyesinde gerçekleşmiştir. Ödenek toplamı tutarına göre, personel giderleri (%99,72), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderleri (%99,56), mal ve hizmet alım giderleri (%96,38), faiz giderleri (%99,99), cari transferlerde (%99,33), sermaye giderleri (%97,70), sermaye transferleri (99,98) oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	151.497.918,00	196.159.019,00	285.256.290,00	29,48%	45,42%
Teşebbüs ve Mülkiyet	981.741.075,00	2.785.499.821,00	5.381.629.825,00	183,73%	93,20%
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	27.394.689,00	29.851.051,00	71.382.990,00	8,97%	139,13%
Diğer Gelirler	17.952.536.976,00	25.616.558.538,00	52.325.178.695,00	42,69%	104,26%
Sermaye Gelirleri	247.997.795,00	1.499.527.355,00	891.407.297,00	504,65%	-40,55%
Alacaklardan Tahsilat	410.975.470,00	9.090,00	14.213.434,00	-100,00%	156265,99%
Toplam	19.772.143.923,00	30.127.604.873,00	58.969.068.531,00	52,37%	95,73%
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.542.575,00	-24.950.048,00	-27.648.084,00	604,29%	10,81%
Net Toplam	19.768.601.347,00	30.102.654.825,00	58.941.420.447,00	52,28%	95,80%

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında bütçe gelirleri 2021 yılına göre 28.838.765,00 TL'lik (%95,80) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 89.097.271,00 TL (%45,42), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 2.596.130.004,00 TL (%93,20),

alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 41.531.939,00 TL (%139,13) ve diğer gelirlerde 26.708.620.157,00 TL (%104,26) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	1.574.176.878,40	1.873.198.596,37	2.984.939.635,87	19,00	59,35
SGK Devlet Prim Giderleri	230.368.073,01	274.946.330,08	426.530.996,17	19,35	55,13
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.587.542.949,77	9.110.982.011,59	18.255.910.224,28	38,31	100,37
Faiz Giderleri	969.109.570,80	1.437.049.921,30	2.117.657.316,01	48,29	47,36
Cari Transferler	3.138.642.340,81	4.085.972.929,62	8.930.276.823,34	30,18	118,56
Sermaye Giderleri	7.464.686.428,77	9.786.981.409,42	26.823.595.517,42	31,11	174,07
Sermaye Transferleri	1.028.300.536,31	1.571.773.242,23	3.737.330.532,75	52,85	137,78
Borç Verme	627.000.000,00	345.873.340,03	1.038.000.625,00	-44,84	200,11
Toplam	21.619.826.777,87	28.486.777.780,64	64.314.241.670,84	31,76	125,77

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 35.827.463.890,20 TL'lik (%125,77) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında 2021 yılına göre personel giderlerinin 1.111.741.039,50 TL (%59,35), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 151.584.666,09 TL (%55,13) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin ücret artışlarından kaynaklandığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 9.144.928.212,69 TL'lik (%100,37) artış meydana gelmiştir. Faiz giderlerinde 680.607.394,71 TL'lik (%47,36) artışa yapılan yatırımlara bağlı olarak kredi kullanımındaki artış sebep olmuştur. Cari transferlerdeki 4.844.303.893,72 TL'lik (%118,56) artış, toplu ulaşım sübvanses harcamaları ile sosyal yardımlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde 17.036.614.108,00 TL'lik (%174,07) artışın sebebi, sermaye kaleminde başta raylı sistem projeleri olmak üzere diğer yatırım projelerindeki harcama artışlarından kaynaklanmaktadır. Sermaye transferlerinde 2.165.557.290,52 TL'lik (%137,78) artışta İETT'ye yapılan yardımlar etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 54.484.653.474,19 TL, Faaliyet Geliri 64.346.895.546,15 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 9.862.242.071,96 TL olarak gerçekleşmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler

aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	60.000.000,00	26.000.000,00	43,33
2	BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi	32.890.000,00	10.589.098,07	32,20
3	BELTUR-Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi	41.000.000,00	40.897.500,00	99,75
4	BİMTAŞ Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	34.000.000,00	23.970.000,00	70,50
5	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	80.160.000,00	44.104.192,32	55,02
6	İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1.420.000.000,00	1.341.371.760,00	94,46
7	İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi	72.271.960,00	71.819.670,00	99,37
8	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	75.000.000,00	73.673.221,96	98,20
9	İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi	19.850.000,00	2.979.901,85	15,01
10	İSPER İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi	90.000.000,00	18.000.000,00	20,00
11	İSTAÇ İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	128.000.000,00	124.137.856,00	96,98
12	İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	20.635.000,00	10.317.500,00	50,00
13	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	89.400.000,00	89.354.237,00	99,95
14	İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	10.000.000,00	3.500.000,00	35,00
15	İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	65.633.612,00	59.070.252,00	90,00
16	İSTON İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	28.500.000,00	19.689.375,00	69,09
17	İSYÖN İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi	15.480.000,00	15.405.950,00	99,52
18	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	400.000.000,00	399.155.600,50	99,79
19	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi	61.250.000,00	61.054.000,00	99,68
20	İstanbul İmar İnşaat Anonim Şirketi	3.501.163.000,00	3.489.929.666,51	99,68
21	KİPTAŞ İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	422.249.861,00	421.089.100,00	99,73
22	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi	44.988.000,00	44.929.136,00	99,87

Bununla birlikte, İdarenin doğrudan belediye hizmetleri ile ilgili olmayan Bilecik Mermer Taş AŞ, Şişli Kültür ve Ticaret AŞ, İstanbul Dünya Ticaret Merkezi AŞ gibi şirketlerde de ortaklığının mevcut olduğu ve bu şirketlerde olan sermaye tutar ve oranlarına ilişkin arşiv çalışmalarının başlatıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Hissedar Olduğu Şirket	Belediye Şirketi	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	AĞAÇ AŞ	10.000.000,00	100.000,00	1
		İMAR AŞ	10.000.000,00	50.000,00	0,5

		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	50.000,00	0,5
		KİPTAŞ	10.000.000,00	9.600.000,00	96
2	Güven Su Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	HAMİDİYE AŞ	17.500.000,00	9.625.000,00	55
		İ. ENERJİ AŞ	17.500.000,00	2.625.000,00	15
		İMAR AŞ	17.500.000,00	1.750.000,00	10
		İSTAÇ AŞ	17.500.000,00	1.750.000,00	10
		KÜLTÜR AŞ	17.500.000,00	1.750.000,00	10
3	İstanbul Dijital Medya Ticaret Anonim Şirketi	AĞAÇ AŞ	13.000.000,00	2.600.000,00	20
		İSBAK AŞ	13.000.000,00	1.300.000,00	10
		İSTAÇ AŞ	13.000.000,00	3.250.000,00	25
		İSTON AŞ	13.000.000,00	3.250.000,00	25
		KÜLTÜR AŞ	13.000.000,00	2.600.000,00	20
4	İSETAŞ İstanbul Elektrik Tedarik Anonim Şirketi	İST ENERJİ AŞ	30.000.000,00	7.500.000,00	25
		İSTAÇ AŞ	30.000.000,00	14.700.000,00	49
		İSTTELKOM AŞ	30.000.000,00	5.400.000,00	18
		UGETAM AŞ	30.000.000,00	2.400.000,00	8
5	İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik San. Tic. AŞ	İST ENERJİ AŞ	50.000.000,00	5.000.000,00	10
		HALK EKMEK AŞ	50.000.000,00	250.000,00	0,5
		İSFALT AŞ	50.000.000,00	10.000.000,00	20
		İSTAÇ AŞ	50.000.000,00	19.875.000,00	39,75
		İSTON AŞ	50.000.000,00	14.875.000,00	29,75
6	İSTGÜVEN İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi	AĞAÇ AŞ	10.000.000,00	4.000.000,00	40
		İGDAŞ AŞ	10.000.000,00	1.600.000,00	16
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	1.000.000,00	10
		METRO İSTANBUL AŞ	10.000.000,00	3.400.000,00	34
7	İSTTELKOM İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	İSBAK A.Ş.	50.000.000,00	15.000.000,00	30
		İ. ENERJİ AŞ	50.000.000,00	21.000.000,00	42
		İSTAÇ AŞ	50.000.000,00	7.000.000,00	14
		İSTON A.Ş.	50.000.000,00	7.000.000,00	14
8	İYA Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi	İST ENERJİ AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		İSTTELKOM AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		METRO AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum

çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 20 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 19’u doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Nakit Tahsilatı Yapılmasına Rağmen Kasa Hesabının Kullanılmaması

Büyükşehir Belediyesinin mali tabloları ve muhasebe sisteminin incelenmesi neticesinde; nakit tahsilatların yapılmasına karşın buna ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’ne uygun olarak kasa hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’nin 49’uncu maddesine göre muhasebe birimleri veznelerin kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için 100-Kasa Hesabı kullanılır.

Bu bağlamda, İdareler tarafından yapılan tahsil edilen ulusal paralar için 100-Kasa Hesabı açılmalı ve tahsilatlar bu hesaba kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, nakit olarak mezarlık yeri satışlarının (34.500.802,40 TL), tiyatrolarda (165.493,77 TL) yapılan nakdi bilet satışlarının ve sosyal tesislerde (138.335.870,30 TL) yapılan toplam: 173.002.166,47 TL tutarındaki nakdi tahsilatların 100-Kasa Hesabına kaydedilmediği, bu tutarların bankaya yatırıldığı zamanda 100-Kasa Hesabı kullanılmaksızın 102-Banka Hesabına kaydedildiği görülmüştür. İdare tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş ancak denetim yılına ilişkin bir işlem yapılmamıştır.

Bu itibarla, kasa hesabının kullanılmaması uygulamasının Mahalli İdareler Bütçe ve

Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olduğu açık olup nakit işlemlerinin 100-Kasa Hesabına kaydedilmesini sağlayacak çalışmaların ivedilikle uygulamaya geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: AB ve Uluslararası Kuruluşlardan Alınan Proje Karşılığı Hibelerin Proje Özel Hesabında İzlenmemesi

AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan proje karşılığı hibelerin 104-Proje Özel Hesabı yerine 105-Döviz Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre, 104-Proje Özel Hesabının alt hesapları aşağıdaki gibidir:

104 Proje Özel Hesabı

104.01 Dış Finansman Kaynağından Sağlanan Krediler

104.02 AB ve Uluslararası Kuruluşlardan Proje Karşılığı Alınan Hibeler

104.02.01 AB Hibeleri

104.02.09 Diğer Hibeler

Görüleceği üzere, AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan proje karşılığı hibelerin 105-Döviz Hesabında değil, 104-Proje Özel Hesabının alt hesabı olan 140.02 alt hesapta takip edilmesi ve değerlendirme işlemlerinin de bu çerçevede yapılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, 2022 yılında AB ve uluslararası kuruluşlardan yapılan 22.564.165,37 TL tutarındaki proje karşılığı hibenin 105-Döviz Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

İdare cevabında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 104-Proje Özel Hesabının niteliğini açıklayan 61 inci maddesinde hibe kelimesinin geçmediğini bu nedenle de AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan proje karşılığı hibelerin 104-Proje Özel Hesabı yerine 105-Döviz Hesabında izlendiğini ifade etmiş olsa da, Yönetmelik eki olan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan proje karşılığı hibelerin 104-Proje Özel Hesabının alt hesabında izlenmesi bir zorunluluktur.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan proje karşılığı hibelerin 104-Proje Hesabının ilgili alt hesabının borcuna kaydedilmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.

BULGU 3: Hasar Karşılıklarının Gelirlerden Alacaklar Hesabında İzlenmesi

İdareye ait araçların uğradıkları zararlar için sigorta şirketlerinden yapılan hasar tahsilatlarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı yerine 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlendiği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 86’ncı maddesinde, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yine mezkûr Yönetmelik’in 110’uncu maddesinde, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının; faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, İdare tarafından 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenen hasar karşılıkları bedellerinin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede, İdare tarafından 2022 yılında 5.554.068,00 TL tutarındaki hasar karşılıkları bedelinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği görülmüştür. İdare tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş ancak denetim yılına ilişkin bir işlem yapılmamıştır.

Bu itibarla, İdareye ait araçların uğradıkları zararlar için sigorta şirketlerinden yapılan hasar tahsilatlarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.

BULGU 4: İdare Tarafından İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Taşınır Malların İlgili Muhasebe Hesaplarında Takip Edilmemesi

İdare tarafından iç imkânlarla kullanıma kazandırılan taşınır malların ilgili muhasebe hesaplarında takip edilmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 16’ncı maddesinde, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği; 20’nci maddesinde de, kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların

üretimi için yapılan giderlerin, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde ise kamu idarelerinin kendi kullanımları için iç imkânlarıyla üretilen taşınırların, değer tespit komisyonu tarafından belirlenecek gerçeğe uygun değerleri üzerinden Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek taşınır giriş kaydının yapılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıklar" başlıklı 186'ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu hesap grubunun, kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı; 187'nci maddesinde de, edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edileceği; bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlendirilme yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdarenin kendi iç imkânlarıyla ürettiği taşınırların, değer tespit komisyonu tarafından, gerçeğe uygun olarak değerinin belirlenmesi ve bu değerler üzerinden ilgili muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdareye ait olup hurdaya ayrılan taşınırlardan çalışan parçaların İdarece bir araya getirilerek değerlendirildiği ve değerlendirme sonucu dizüstü bilgisayar, bilgisayar kasası, klavye, mouse, fotokopi makinası, IP telefon, tablet vb. gibi ürünlerin tekrardan kullanıma kazandırıldığı ve meydana getirilen bu taşınırların bir kısmının İdarenin bazı müdürlüklerine, kalan kısımlarının da protokoller ve projeler kapsamında diğer kamu kurumlarına, sivil toplum kuruluşlarına, dar gelirli öğrencilere verildiği ancak giriş ve çıkışlarının muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2022 yılı içerisinde iç imkânlarla kullanıma kazandırılan ürünlerin listesi gösterilmiştir:

Tablo 9: 2022 Yılı İçerisinde İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Ürünler Listesi

Taşınır Ürünler	Miktar
Bilgisayar Kasası	116
Buzdolabı Ofis Tipi	3
Dect (Mobil) Telefon	39
Dizüstü Bilgisayar	19
Elektrikli Isıtıcı	4

Elektrikli Semaver	5
Elektrikli Süpürge Ev Tipi	5
Fotokopi Makinesi	9
Harici Harddisk	3
Hoparlör	4
Ip Telefon	6
Kâğıt İmha Makinesi	4
Kamera Kayıt Cihazı	4
Klavye Q	83
Lcd Monitör	126
Lcd Tv	2
Mouse	77
Navigasyon	9
Projeksiyon Makinası	8
Tarayıcı	7
Yazıcı	72
Güvenlik Kamerası	58
Toner / Kartuş	301
Fotoğraf Makinesi	13
Atık Elektronik Kart	300
Hesap Makinası	23
Kamera (El Tipi)	2
Buzdolabı Mutfak Tipi	3
Projektör Alan Aydınlatma	22
Tablet	22
Telsizli İtfaiye Kaskı	39
Tümleşik Bilgisayar	4
Sahte Para Makinası	2

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdareye ait elektrikli ve elektronik atıklardan ayrılan çalışan parçalar İdarece bir araya getirilerek “sıfır atık projesi kapsamında geri kazanım” sağlandığı, değerlendirme sonucu kullanıma kazandırılan ürünlerin tekrar kullanıma kazandırılarak kurum içinde ihtiyacı olan müdürlüklere, proje kapsamında diğer kamu kurumlarına, sivil toplum kuruluşlarına, dar gelirli öğrencilere verildiği ve bu ürünlerin giriş ve çıkışlarının muhasebe kayıtlarında izlenebilmesi için iz bedel tespit edilip demirbaş kaydına alınmaya başlandığı ifade edilmiş ancak herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Söz konusu muhasebeleştirme işlemleri yılında yapılmadığı için, 2022 bilançosunda 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255-Demirbaşlar Hesabı eksik tutarlarla yer almıştır.

Netice olarak, kullanıma kazandırılarak hurda olmaktan çıkan taşınırların değer tespitlerinin yapılarak ilgili oldukları maddi duran varlık hesaplarında (253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255-Demirbaşlar Hesabı) izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kullanım Olanığı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabı Kullanılmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından imha edilmek üzere Atık Yönetim Şube Müdürlüğüne teslim edilen dayanıklı taşınırların çıkış işlemlerine ilişkin muhasebe kaydında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının niteliğini açıklayan 224'üncü maddesinde, bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Hesabın işleyişini açıklayan 225'inci maddede ise, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle veya başka şekillerde elden çıkarılanların da yine bu hesabın işleyişine ilişkin hükümler ışığında, söz konusu varlığın kayıtlı değeri, ayrılmış amortisman tutarı ve bedelli veya bedelsiz çıkış şekline göre gerçekleşen gelir ya da gider ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2022 yılı içinde, İdarenin maddi duran varlıklarından taşınır işlem fişi düzenlenmek suretiyle kayıttan düşümü yapılanlardan imha edilmek üzere Atık Yönetim Şube Müdürlüğüne devredilenlerin, yalnızca ilgili maddi duran varlık hesabı ve 630-Giderler Hesabı ile ilişkilendirilmek suretiyle çıkış kayıtlarının muhasebe işlemlerine yansıtıldığı görülmüştür. 2022 yılında toplam kayıtlı değeri 17.280.275,83 TL olan dayanıklı taşınır, farklı harcama birimleri tarafından imha edilmek üzere Atık Yönetim Şube Müdürlüğüne teslim edilmiş ancak bu işlemlere ilişkin muhasebe kaydı, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı kullanılmadan doğrudan 630-Giderler Hesabı aracılığıyla yapılmıştır.

294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının aracılığı olmadan gerçekleştirilen bu işlemler Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi söz konusu varlıklardan satışa konu olabileceklere ilişkin gelir takibine de engel olmaktadır.

Sonuç olarak, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan dayanıklı

taşınırlardan hurdaya ayrılanların çıkış işlemlerinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Satın Alma Suretiyle Temin Edinilen Taşınırların Demirbaşlar Hesabında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen İstanbul geneli kültür varlıklarına yönelik koruma ve bilinçlendirme faaliyetinde bulunacak personelin temin edildiği doğrudan hizmet alımı işinde edinilen taşınırların demirbaşlar hesabı yerine gider hesaplarına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklara ilişkin 186'ncı maddesinde, bu hesap grubunun kurumca faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliği'nin 198'inci maddesinde, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

18.1.2007 tarihli 26407 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği 13'üncü maddesinde, taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği belirtilmiştir. Maddenin devamında giriş ve çıkış kayıtları taşınır işlem fişine dayanılarak yapılacağı, giriş ve çıkış kayıtlarında satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde maliyet bedeli ile kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda ki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, satın alma suretiyle edinilen faydası bir yıldan fazla olan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi taşınırların teslim alındığı tarih itibari ile taşınır işlem fişi düzenleneceği ve 255-Demirbaşlar Hesabına maliyet bedeli ile kayıt yapılacağı, devir, bağış satılma veya tüketime verilmesi durumunda çıkış kayıtlarının yapılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilen İstanbul Geneli Kültür Varlıklarına Yönelik Koruma ve Bilinçlendirme Faaliyetinde Bulunacak Personelin Temini işinde 2 adet dizüstü bilgisayar, 5 adet tablet, 10 adet hard disk ve 10 adet ram yükleniciden yapılan hizmet alımı sözleşmesi kapsamında 105.200,00 TL bedele alınmıştır. Ancak, alınan taşınırların Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında taşınır işlem fişi düzenlemediği gibi, 255-Demirbaşlar Hesabı yerine direk 630-Giderler hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hizmet ve yapım ihaleleri içerisinde edinilen taşınır mallar, ibraz edilen fatura veya değer ispat edici belgeleri ya da oluşturulacak Değer Tespit Komisyonunun yapacağı çalışma sonucunda taşınır işlem fişleri düzenlenerek kayıtlara alınması hususunda tüm birimlerin bilgilendirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, satın alma suretiyle edinilen taşınırların 255-Demirbaşlar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında izlenmesi sonucu 255-Demirbaşlar Hesabı ile 630-Giderler Hesabının bilançoda hatalı görüldüğü değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapılmakta olan yatırımların varlık hesaplarına, geçici kabul yerine kesin kabulden sonra kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ait Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesine göre, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yatırım tutarları, yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, ilgili varlık hesabına (251, 252) borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir. Dolayısıyla, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen projeler için proje bazında yapılan haritalama, projelendirme veya planlama gibi tüm giderler yatırımın maliyetine eklenmeli ve projenin geçici kabulü yapıldığında ilgili varlık hesaplarına kaydı yapılmalıdır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda yer alan toplamda 4.358.563.819,79.-TL değerindeki varlığın kesin kabulden sonra ilgili varlık hesaplarına aktarıldıkları görülmüştür. Oysaki bu işlemin geçici kabulün akabinde yapılması gerekmektedir. İdare tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş ancak denetim yılına ilişkin bir işlem yapılmamıştır.

Tablo 10: Kesin Kabulden Sonra Varlık Hesaplarına Kaydedilen İşler

İŞİN ADI	İŞLEM TARİHİ	TUTAR (TL)	DURUMU
13115828-İstanbul Genelinde Yeni Yeşil Alanların Yapım İşİ	29.04.2022	354.900.585,51	Kesin Hakediş
13121685-Beykoz Ataullah Efendi Tekkesi İslam Medeniyeti Sanat Bahçesi Çevre Düzenleme İşİ	31.05.2022	4.906.234,37	Kesin Hakediş
13117977-2017 Yılı Anadolu Yakası Belediye ve Kamu Binaları 2. Grup Bakım ve Onarım İnşaatı	25.03.2022	14.172.602,70	Kesin Hakediş
13125209-2019 Yılı İstanbul Geneli Spor Salonları Bakım ve Onarımı İşİ	9.06.2022	20.756.997,58	Kesin Hakediş
12119743-2014 Yılı İstanbul Geneli Belediye Lojmanlarının Bakım ve Onarım İnşaatı	20.06.2022	1.269.917,70	Kesin Hakediş
13119847-2018 Yılı Avrupa Yakası Belediye ve Kamu Binaları 1. Grup Bakım ve Onarım İnşaatı	17.06.2022	45.769.473,35	Kesin Hakediş
13130796-2020 Yılı Avrupa Yakası 1. Grup Belediye ve Kamu Binalarının Bakım ve Onarım İşİ	3.08.2022	3.580.307,83	Kesin Hakediş
13115180-Mardin İl Emniyet Müdürlüğü Hizmet Binası İnşaatı	1.02.2022	78.901.261,43	Kesin Hakediş
12120066-Şerefiye Sarnıcı Restorasyon ve Çevre Düzenlemesi ile Kitap Satış, Kafeterya İnşaatı	8.02.2022	11.717.286,38	Kesin Hakediş
13113846-Ağva Meydanı ve Sahili Düzenleme İnşaatı	1.02.2022	34.849.741,31	Kesin Hakediş
13122699-Muhtelif Restorasyon ve Müze Yapımı İnşaatı	14.02.2022	47.669.711,93	Kesin Hakediş
13116514-İstanbul Üniversitesi Tıp Tarihi Müzesi Restorasyon İnşaatı	8.03.2022	7.333.945,97	Kesin Hakediş
13115057-Van 1500 Kişilik Çevik Kuvvet Hizmet Binaları İnşaatı	25.03.2022	34.285.215,09	Kesin Hakediş
13120477-Bayrampaşa Altıntepsi Ordu Caddesi-Mektep Sokak Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	5.04.2022	5.897.686,56	Kesin Hakediş
12116750-Sultangazi Kültür Merkezi İnşaatı	15.04.2022	41.644.068,08	Kesin Hakediş
13118711-Şile İlçesi, Ahmetli Köyü Camii ile Çengilli Köyü Camii Tamam Lama ve Şile İlçesi Geneli Bakım Onarım İnşaatı	5.05.2022	13.949.629,14	Kesin Hakediş
12118336-Şile Cumhuriyet Caddesi Düzenleme İnşaatı	13.05.2022	2.690.183,53	Kesin Hakediş
13118075-Tekfur Sarayı Çini Müzesi İnşaatı	9.06.2022	31.703.144,39	Kesin Hakediş
12119802-Çekmeköy, Kirazlıdere Mahallesi Halid Bin Velid Camii'nin Tamamlama İnşaatı	21.07.2022	864.594,13	Kesin Hakediş
12120458-Çekmeköy Taşdelen Ali Ahmet Camii Tamamlama İnşaatı	21.07.2022	658.435,07	Kesin Hakediş
13113930-Şile Dolgu Alanı (Spor Parkı) Düzenleme	17.08.2022	26.074.929,31	Kesin Hakediş

İnşaatı			
13116704-Tarihi Beykoz Kışla Binası Tadilatı ve Çevre Düzenleme İnşaatı	18.08.2022	24.751.522,21	Kesin Hakediş
13114171-Yenikapı Rekreasyon ve Etkinlik Alanına Etkinlik Çadırı Yapılması İnşaatı	26.08.2022	73.556.291,36	Kesin Hakediş
13131152- Avrupa Yakası Geneli Yollarda Köprü ve Alt-Üst Geçitlerin Yapım, Bakım ve Onarımı	30.03.2022	9.048.495,15	Kesin Hakediş
13115993-İstanbul Geneli Yol Yapım İşi	15.09.2022	3.467.611.559,71	Kesin Hakediş
Toplam		4.358.563.819,79	

Bu itibarla, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: Varlık Edinimi İçin Kullanılan Kredilere İlişkin Giderlerin İlgili Varlığın Maliyetine Eklenmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından metro yapımı amacıyla kullanılan krediler için ödenen giderlerin varlığın maliyetine eklenmesi gerekirken doğrudan gider yazıldığı ve muhasebe temel kavramlarından maliyet esası kavramına aykırı hareket edildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin;

“25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 186’ncı maddesinde;

“Bu hesap grubu, kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılır.”

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187’nci maddesinde;

“.....

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir.

.....”

Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 7'nci bölümünde; Kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel Muhasebe Kavramları ve İlkeleri” başlıklı ikinci bölümünde yer alan “Temel Kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde; Genel yönetim muhasebesinin muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve belirtilen kavramlara göre yürütüleceği ifade edilmiş ve maliyet esası kavramı gereğince para mevcudu, alacaklar ve maliyetinin belirlenmesi mümkün veya uygun olmayan kalemler hariç, kamu idareleri tarafından edinilen varlık ve hizmetler, bunların elde edilme maliyet bedelleriyle muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından yurtdışından kullanılan krediler için 2022 yılında toplamda 1.696.262.253,73 TL tutarında gider yapıldığı ve söz konusu giderlerin ilgili varlıkların maliyetine eklenmediği anlaşılmıştır. Oysaki bu giderlerin önce 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi, daha sonra ise 258 no.lu hesaptan ilgili varlık hesabına aktarılması gerekmektedir. İdare tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş ancak denetim yılına ilişkin bir işlem yapılmamıştır.

Bu itibarla; bir varlığın edinilmesinde katlanılan giderlerin o varlığın maliyetini oluşturduğundan muhasebe kayıtlarında gerekli düzeltmelerin bu çerçevede yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 9: Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması

İdare tarafından 333 Emanetler Hesabında takip edilen ve mevzuatı gereği zamanaşımına uğramış olan tutarların bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun “Süreler” başlıklı 146'ncı maddesinde belirtildiği

üzere, Kanun'da aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 262'nci maddesinde, 333-Emanetler Hesabında kayıtlı tutarlardan bütçeye gelir yazılması gerekenlerin bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün "Emanet Yabancı Kaynaklar, Ödenecek Vergi ve Yükümlülükler ve Özel Tahakkuklar Hesaplarının Ayrıntı Kodları ve Zamanaşımı Süreleri" konu başlıklı 16.08.2004 tarih ve B.07.0.MGM.0.45/470-02/015239 sayılı 2 no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Genelgesinde;

“ ...

IV-ZAMANAŞIMI SÜRESİ VE BAŞLANGICI

Saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paralar, zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı gurupta toplanır...” denilmek suretiyle, emanetlere alınan tutarların niteliklerine göre zamanaşımı süreleri belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 29.12.2017 tarih ve 90192509-210.06.01-28394 sayılı "Emanetlerin Zamanaşımı Süreleri" konu başlıklı genel yazısında da mezkûr Genelgeye atıfta bulunularak, Türk Borçlar Kanunu'ndaki 10 yıllık zamanaşımı süresinin genel olarak dikkate alınması gerektiği, Türk Medeni Kanunu'ndaki süreler bakımından ise, Türk Borçlar Kanunu'nun genel nitelikli hükümlerine uygun düştüğü ölçüde tüm özel hukuk kişilerine bu 10 yıllık sürenin uygulanması gerektiği ortaya konmuştur.

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paralar, zamanaşımı bakımından; genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı gurupta toplanmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece 333 Emanetler Hesabına alınış tarihleri itibariyle 10 yıllık zamanaşımı süresi sona ermesine rağmen ilgililerinin talep etmemeleri veya talep etmelerine rağmen verdikleri ad-soyadı, IBAN ve hesap numaralarında hatalar bulunması veyahut emanete alınan tutarların mahiyetlerinin belirlenememesi gibi nedenlerle iadesi mümkün olmayan ve

gelir kaydedilmesi gereken 222.228,96 TL'nin irat kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında 2022 yılında zamanaşımına uğrayan tutarların 2023 yılında gelir kaydedildiği belirtilerek, takip eden yıllarda Emanetler Hesabında yer alan ve gelir kaydedilmesi gereken kayıtların kontrolü için dönem sonu işlemlerine yeni bir madde eklendiği ifade edilmektedir. İdare bulgu hususu konusunda 2023 yılında reaksiyon almakla birlikte 2022 yılı bilançosunda 333 Emanetler Hesabı 222.228,96 TL fazla, 600 Gelirler hesabı ise aynı tutarda noksan görülmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından, 333-Emanetler Hesabında takip ettiği tutarlardan ilgili mevzuatında ayrı bir zamanaşımı süresi öngörülen emanetlerin bu sürelerin sonunda, süre belirtilmeyen emanetlerin ise kayıtlara alınış tarihleri itibarıyla 10 yıllık zamanaşımı süresinin sonunda irat kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Memur Maaş Ödemelerinin Muhasebe Kayıtlarında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uyulmaması

Memur maaş ödemelerine ilişkin yapılan kayıtlarda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hükümlere aykırı davranılarak hatalı kayıtların yapıldığı görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve mükerrer 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci maddesinde, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 250'inci maddesine göre ise, hesabın alacağına yapılacak kayıtlar aşağıdaki gibidir:

1) Bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenler bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına ya da söz konusu tutar varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir.

2) Bir istihkak karşılığı olarak daire mutemetlerine verilen paralardan, mutemetler

tarafından, herhangi bir nedenle alacaklısına ödenemeyerek muhasebe birimine iade edilen miktarlar, ilgisine ödenmek üzere bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

3) 15 Aralık -31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretleri bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir.

4) Dönem sonunda bu hesabın zaman aşımı sürelerine göre bölümlenmiş alt hesaplarında kayıtlı tutarlar, zaman aşımı sürelerini güncellemek için bu hesaba alacak ve borç kaydedilir.

Yukarıda yer alan hükümler çerçevesinde memur maaşlarının ödenmesinde yapılacak muhasebe kayıtlarında 320-Bütçe Emanetleri Hesabının alacağına bir kayıt yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

Ancak yapılan incelemede; memur maaşlarının ödenmesi sürecinde (Kasım ücret ödemesi 2748821 no.lu yevmiye) öncelikle ayın 14'ünde bir kaynak hesabı olması ve ilk kaydın alacak tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabın borcuna kayıt yapılarak 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-) ile ödeme yapıldığı ve daha sonra ayın 22'sinde bu kez gider hesaplarının borcuna ve 320-Bütçe Emanetleri Hesabının borcuna kayıt yapıldığı görülmüştür.

Yapılan uygulama hem yanlış hesapların kullanılması hem de bu hesaplara yapılan kayıtların hatalı olması noktasında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun değildir. Netice olarak, 01.01.2022-31.12.2022 döneminde 320 no.lu Hesabın 320.01.01.01.01, 320.01.01.01.02, 320.01.01.01.03 ve 320.01.01.01.04 no.lu TL hesaplarına memur ücretleri ile ilgili olarak toplamda 1.505.057.271,10 TL kaydedilmiş bulunmaktadır. Kamu İdaresi cevabında bulgu konusunu kabul etmiş ancak herhangi bir işlem yapmamıştır. Dolayısıyla bulgunun raporda yer alması gerektiği değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, memur maaşlarına ilişkin muhasebe kayıtlarında mezkûr Yönetmelik çerçevesinde hareket edilerek 320-Bütçe Emanetleri Hesabının kullanımı uygulamasından vazgeçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Altyapı Kazı İzin Harcı İçin Alınan Avansların Alınan Diğer Avanslar Hesabı Yerine Emanetler Hesabında İzlenmesi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri nedeniyle mükelleflerden tahsil edilecek altyapı kazı izni harcına ilişkin olarak yapılan avans tahsilatlarının Alınan Diğer Avanslar Hesabı yerine Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 260’ıncı maddesine göre, 333-Emanetler Hesabının emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Bu hesaba yapılan kayıtlardaki amaç iade edilmek üzere alınan değerlerin izlenmesidir. Yapılan incelemede, İdarenin; altyapı izin harçları için önden almış olduğu ve avans niteliğindeki yani iade edilmek üzere alınmamış 33.806,69 TL’nin 333-Emanetler Hesabında izlediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 263’üncü maddesine göre, Alınan Avanslar Hesap Grubu; iş, sözleşme ve diğer nedenlerle üçüncü kişilerden alınan avansların izlenmesi için kullanılır. Alınan avanslar niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı

349 Alınan Diğer Avanslar Hesabı

Avansın niteliği göz önüne alındığında, avansın konusu bir mal veya hizmet satışı nedeniyle verilmiş bir avans değildir. Dolayısıyla, 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabına kaydedilmesi uygun değildir. İdare tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş ancak denetim yılına ilişkin bir işlem yapılmamıştır.

Bu itibarla, altyapı kazı izin harcı için alınan avansların 349-Alınan Diğer Avanslar Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri İle Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların envanter bilgileri ile

muhasabe kayıtlarının birbirleri ile uyuşmadığı görülmüştür.

a) Taşınmaz Yönetimine İlişkin Olarak Daire Başkanlıkları Arasında Sistem Entegrasyonunun Sağlanmaması

İdarede, taşınmaz kayıt ve yönetimine ilişkin faaliyetler Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığınca, taşınmazlara ilişkin işlem ve faaliyetlerin muhasebeleştirilmesi çalışmaları ise Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yürütülmektedir. Ancak iki Daire Başkanlığı arasında taşınmaz kayıt, değerlendirme, yönetim ve muhasebeleştirmeye ilişkin sistem entegrasyonu olmadığı için 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabında hatalı tutarların yer almasına neden olmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır*" hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin devamında ise:

Tapuda kayıtlı olan taşınmazların, maliyet bedeli; bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin, rayiç bedeli; maliyet bedeli ve rayiç bedelinin ikisinin de belirlenememesi durumunda ise iz bedeli;

Tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların, iz bedeli;

Orta malları başlığı altında kayıtlı olan taşınmazların, iz bedeli;

Genel hizmet alanları başlığı altında kayıtlı olan taşınmazların da iz bedeli;

Üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından Tapu ve Kadastro

Genel Müdürlüğünün Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden (TAKBİS) belli aralıklarla ve manuel yöntemlerle veri temin ederek oluşturduğu Emlak Bilgi Sistemi (EBİS) bilgi havuzunda, son verilere göre hisseli veya tam hisseli toplam 29.724 adet taşınmaz 248.609.858.439,00 TL değerlendirme bedeli ile yer alırken; söz konusu taşınmazların, muhasebe sistemi kayıtlarında yer alan bilgilerden süzülerek oluşturulan bilanço ve mizan verilerinde aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde yer aldığı tespit edilmiştir:

Tablo 11: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri

Hesap Kodu	Hesap Adı	2020 (TL)	2021 (TL)	2022 (TL)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	26.779.385.836,55	28.323.838.850,87	28.456.036.400,88
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	31.492.727.191,13	34.515.407.009,60	42.991.918.547,80
252	Binalar Hesabı	3.994.606.614,43	4.729.431.670,13	5.240.278.295,97
Hesap Grubu Toplamı		62.266.719.642,11	67.568.677.530,60	76.688.233.244,65

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti Belediyeye ait olan taşınmazların tüm kayıtların Emlak Bilgi Sisteminde tutulduğu, bu kayıtlara ilişkin her bir taşınmazın güncel değerlerinin de hesaplanarak takiplerinin yapıldığı ve FYS programı devreye alındıktan sonra EBİS’de tutulan tüm taşınmazların bilgilerinin FYS ile entegre çalışmaya başlayacağı ifade edilmiş ise de; sistem entegrasyonun hatsız işlediğine dair herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Bu bağlamda, 2022 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubunda (248.609.858.439,00-76.688.233.244,65) 171.921.625.194,35 TL hatalı/eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, bahse konu sistem entegrasyonu olmayışı nedeniyle envanterde yer alan 248.609.858.439,00 TL’lik taşınmazın, muhasebe kayıtlarına ancak 76.688.233.244,65 TL olarak yansıtıldığı görülmüş olup, söz konusu farkın amortisman uygulaması dışında kalan tutarının tespit edilerek ilgili varlık hesaplarında gerekli kayıt güncellemelerinin ve varsa yeni kayıtların yapılmasının varlık hesaplarındaki muhasebe kaydı uyumunu sağlama açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

b) İdarenin Yatırımcı Birimlerinin Taşınmaz Üzerindeki Değer Arttırıcı İşlemlerine Ait Belgelerin İlgili Birime Gönderilmemesi

İdare envanterinde yer alan taşınmazlara yapılan değer arttırıcı işlemlere ait belgeler ilgili birim olan Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına intikal ettirilmemiştir.

Yapılan İncelemede, İdarenin yatırımcı birimleri tarafından, “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”nda yer alan taşınmazlara değer arttırıcı bir işlem yapıldığında, bu

taşınmazlara ilişkin hakedişler yatırımcı birimler tarafından muhasebe birimine intikal ettirilerek söz konusu taşınmaz işleminin maliyet bedeli üzerinden kayıtlara alındığı; ancak, bu durumun Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına bildirilmediği ve dolayısıyla envanter kayıtlarının düzenlenen hakedişler kadar eksik kaldığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum nedeniyle, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından tutulan kayıtlar 171.921.625.194,35 TL eksik olmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti Belediyeye ait olan taşınmazların tüm kayıtların Emlak Bilgi Sisteminde tutulduğu, bu kayıtlara ilişkin her bir taşınmazın güncel değerlerinin de hesaplanarak takiplerinin yapıldığı ve FYS programı devreye alındıktan sonra EBİS’de tutulan tüm taşınmazların bilgilerinin FYS ile entegre çalışmaya başlayacağı ifade edilmiş ise de; Belediye yatırımcı birimlerin değer arttırıcı işlemlerine ait belgelerin Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına tam ve eksiksiz olarak bildirildiğine dair herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Dolayısıyla, İdarenin yerine getirildiğini belirttiği çalışmalar yılında yapılmamış olduğundan, 2022 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubu 171.921.625.194,35 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, taşınmazlara yapılan değer arttırıcı işlemlere ait belgelerin Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına intikalinin sağlanarak envanter kayıtları ile muhasebe kayıtlarının uyumunun sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarede geçmiş yıllarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi kapsamında, sonrasında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı” başlıklı 112’nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan alımlar kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi hükme bağlanmış; bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı

ile Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen madde çerçevesinde hazırlanan “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik”teki düzenlemelere göre; idarelerin bünyesinde 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendine göre çalışan personelin sayısının, çalıştıkları sürelerin, aldıkları ücretlerin, kıdem tazminatına dâhil olan ve olmayan unsurlar da dikkate alınmak suretiyle hesaplanması, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında kıdem tazminatı karşılığı olarak gösterilmesi ve bu karşılıklardan faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen tutarların uzun vadeli bu hesaptan çıkartılarak aynı hesabın kısa vadeli olanı 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 696 sayılı KHK’de belediyelerin, 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendine göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi yapamayacağı, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle şirketlerine gördüreceği, daha önce bu kapsamda çalışan işçilerin de belediye şirketlerine geçişinin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi bahsi geçen KHK ile değiştirilerek personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları yasaklanmıştır. Ancak, belediyeler için 375 sayılı KHK ile istisna getirilmiş olduğundan, belediyelerin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle kendi şirketlerinden yaptıkları personel istihdamına dayalı alımların, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 112’nci maddesi kapsamında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Aksi bir yorum, belediye şirketlerine karşılığı verilmemiş yüksek miktarda kıdem tazminatı sorumluluğu yükletilmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede, 696 sayılı KHK öncesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan hizmet alımları kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının hesaplanmadığı, bu haliyle 696 sayılı KHK kapsamında şirketlere geçişi sağlanan işçiler açısından da benzer uygulamanın devam ettiği, dolayısıyla bunlar için de kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Bu çerçevede, gerek muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkesi gerekse de mali tabloların İdarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak

yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında çalışmaların başlatıldığı, takip eden yıllarda gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının mevzuatında belirtilen şekilde ayrılıp muhasebeleştirilmemesi sonucu 372-472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının olması gerektiğinden daha az görünmesine sebep olmaktadır.

BULGU 14: İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İcra dairelerince İdarenin banka hesaplarından doğrudan yapılan icra kesintilerinin hatalı muhasebe hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım hesaplara ilişkin ilkeler" başlıklı 12'nci maddesinde düzenlendiği üzere; kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesaplar kullanılmaktadır. Ayrıca, nazım hesaplar, yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluşmakta ve mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterilmektedir.

Yönetmelik'in "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde ise gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Koşullu varlıkların kaydı ve değerlemesi" başlıklı 40/B maddesinde;

"Kamu idarelerinin, geçmiş olaylardan kaynaklanan ve tam anlamıyla kontrolünde bulunmayan, bir veya daha fazla kesin mahiyette olmayan olayın ileride gerçekleşip gerçekleşmemesi ile mevcudiyeti teyit edilecek olan koşullu varlıklar nazım hesaplar ana hesap grubunda ihtiyaca göre açılacak hesaplarda izlenir..." hükmü yer alırken,

Yönetmelik'in 306/Ü maddesinde, 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabının, nazım

hesaplarda tanımlanmamış olan diğer yönetim ve bilgi ihtiyaçlarına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı; 306/V maddesinde ise 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının, bu hesap grubunda yer alan hesaplara yazılan tutarların karşılık olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre, nakit esaslı; gelirlerin nakden veya mahsuben tahsil edildiğinde, giderlerin ise nakden veya mahsuben ödendiğinde muhasebeleştirilmesini, tahakkuk esaslı ise bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade etmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Hesap Planı başlıklı 45'inci maddesinde;

"...

Bu Yönetmelik hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelikteki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlık yetkilidir..." hükmü yer almakta,

Aynı Yönetmelik'in 110'uncu maddesinde ise 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in 111'inci maddesinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin olarak;

"Kişilerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Kişilerden alacakların doğuşu: Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar;

...

3) İcra yoluyla tahsilat: Özel kanunlarındaki hükümler veya takas suretiyle tahsili mümkün olanlar dışında kalan alacaklardan, mahkemeler ve Sayıştay ilamları ile hüküm altına alındığı halde borçlu tarafından rızaen ödenmeyenler icra yolu ile tahsil edilir. Sayıştay ilamlarının icra yoluyla tahsili gerektiği takdirde, ilamın onaylı bir örneği dosyasında bırakılarak aslı icra dairesine verilir. Tahsil edildiği bildirilen paraların icra dairelerinden alınması sağlanarak alacağa mahsup edilmesi gerekir..." hükümleri bulunmaktadır.

Bahsi geçen Yönetmelik'in 372'nci maddesinde; 630-Giderler Hesabının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı; 392'nci maddesinde ise 830-Bütçe Giderleri Hesabının, bütçe kanunları ve diğer kanunların verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bütçe giderlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, gayrisafilik ilkesi gereğince gelir ve giderlerin brüt değerler üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir. Muhasebe işlemlerinin kayıt altına alınmasında tahakkuk esası ile nakit esası ilkeleri benimsenmiştir. Bazı hesaplar tahakkuk esası prensibine göre çalışırken bazı hesaplar da nakit esasına göre çalışmaktadır. 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı tahakkuk esaslı bir karaktere sahip olup tahsiline bakılmaksızın alacağı doğuran olayın meydana gelmesi ile çalışmaktadır. Aynı karaktere sahip olan 630-Giderler Hesabı da bütçe ile ilgili olsun veya olmasın uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılmaktadır. Buna karşın 830-Bütçe Giderleri Hesabı ise nakit esaslı çalışan bir hesap olup bütçe kanunları ve diğer kanunların verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bütçe giderlerinin takip edildiği hesabı ifade etmektedir.

İdarenin mevcut işlemleri için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın bulunmaması halinde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde bulunan hesap veya hesapları ekleme veya çıkarmaya Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin yevmiye defterinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı yaptığı yevmiye kayıtlarının bulunduğu tespit edilmiştir. Bu yevmiyeler, icra dairelerinin İdarenin banka hesaplarından yaptığı kesintilerin muhasebeleştirilmesi için oluşturulmaktadır. Giderler Şube Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği ile bu kesintilerin mahiyetlerini öğrenmek için yazışmalar yapmaktadır. Hukuk Müşavirliğinden gelen yazılara göre bu kesintilerin, genel olarak İdare aleyhine sonuçlanan kamulaştırma veya tazminat davaları sonucunda yapılan kesintiler olduğu anlaşılmaktadır. Hukuk Müşavirliğinden gelen cevaplara istinaden Giderler Şube Müdürlüğü, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabı ile 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydı yaparak ilk kayıta açılan kişi borcunu kapatmaktadır. Ancak Hukuk

Müşavirliği ile yapılan yazışmaların yıllara sâri bir hale gelmesi veya bazı durumlarda hiç cevap gelmemesi gibi nedenlerle mahiyeti belirlenemeyen giderlerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında sürekli tekâmül ederek bakiye bırakmasına yol açılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı olacak şekilde iki hesabın karşılıklı çalışacağına dair hiçbir hüküm bulunmamaktadır. İlk aşamada Giderler Şube Müdürlüğünün banka hesap özetinden gördüğü ilgili tutarları, icra dairesinin hangi derece mahkemesinin kararına veya ne tür bir davaya istinaden kestiğine dair bir bilgisi olmadan veya kişi borcu açılmasını gerektiren bir durumun bulunup bulunmadığını kontrol etmeden 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlediği anlaşılmaktadır. Ayrıca mevcut durumun bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması, tamamen nakit esaslı çalışan 830-Bütçe Giderleri Hesabının, doğrudan mahsup edilmiş bir alacak olan icra dairesi kesintilerinin bulunmasına rağmen çalışmamasına neden olmaktadır. Buna ek olarak, aslında icra dairesince İdarenin hesabından çekilmiş bir tutarın sanki İdarenin bir alacağı varmış gibi 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında tekâmül ettirilmesi, mali tablo kullanıcılarına yanıltıcı bilgi sunulmasına neden olmaktadır. Yıllar itibariyle süre gelen ve 2022 yılsonu itibariyle icra dairelerince İdarenin banka hesaplarından çekilmiş olan toplam 909.330.683,10 TL'lik tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi mevcut durumda kişi borcu olmamasına rağmen hesapta varmış gibi gözükmesine neden olmaktadır. Oysa bu tutarlar geçmiş yıllarda banka hesaplarından kesilmek suretiyle yapılmış giderleri ifade etmektedir.

Bu itibarla, ilk olarak Giderler Şube Müdürlüğünün; bankadan gelen hesap özetinde yer alan icra dairelerince yapılan kesintilerin mahiyetine ilişkin Hukuk müşavirliği ile yaptığı yazışmalar tamamlanıncaya kadar mevcut tutarları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının ekonomik alt kodlarına eklenecek uygun hesap adlarında takip etmesi gerekmekte olup 630-Giderler Hesabı ile 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ile 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı yapmak suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Daha sonra yapılan bu kesintilere ilişkin mahiyetin anlaşılması halinde kişi borcu açılmasını gerektiren bir olayın vuku bulmaması halinde herhangi bir kayıt yapılmadan, vuku bulması halinde ise, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydı yapılarak nazım hesapların kapatılması gerekmektedir. İcra dairelerinin İdarenin banka hesaplarından yaptığı icra kesintilerinin bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması gerek bilanço ilkelerinden gayrisafilik ilkesine gerekse

nakit ve tahakkuk esaslı çalışan muhasebe sisteminin ruhuna daha uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; haczen alınan tutarların mahiyeti bilinmediğinden 630-Giderler hesabının kullanılamayacağı, söz konusu tutarların büyük çoğunluğunun kamulaştırmasız el atma davaları neticesinde kesilen tutarlardan kaynaklı olduğu, diğer taraftan banka hesabından çekilen paranın hangi müdürlüğün işi olduğu bilinemediğinden takip edilmesi açısından en uygun hesabın 140-Kişilerden Alacaklar hesabı olduğu düşünüldüğü ve belirli periyotlarla hukuk müşavirliğinden kesilen paranın mahiyeti hakkında yazışmalar yapıldığı ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından çıkartıldığı belirtilmiştir. İdarenin her ne kadar kesilen paranın mahiyetinin bilinmediğinden kaynaklı 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının kullanıldığını söylese de bilindiği üzere mahkeme kararı sonucu ödenmesine hüküm olunan haciz vb. ödemeler idarelere bildirilmekte ve kesintiler belirli bir süre sonra yapılmaktadır. Bu noktada davaların takibini yapan hukuk müşavirliğinin muhasebe birimiyle gerekli yazışmaları yapması ve kesilecek paralar hakkında bilgilendirme yapması gerekmektedir. Bu sebepten kaynaklı kesilen paranın mahiyetinin bilinmemesi İdarenin birimleri arasında ki koordinasyon eksikliğinden kaynaklı olup söz konusu tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi sonucunu doğurmayacaktır. Kaldı ki 140-Kişilerden Alacaklar hesabı idarenin alacağını gösteren hesap olup idarenin borcundan kaynaklı tutarların bu hesapta izlenmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır. Bu sebeple İdarenin banka hesaplarından icra daireleri tarafından doğrudan kesilen tutarların hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2022 yılı bilançosunda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı 909.330.683,10 TL fazla tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı 909.330.683,10 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İcra dairelerince İdarenin banka hesaplarından doğrudan yapılan icra kesintilerinin mevzuatında belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Döviz Hesabı Kur Değerlemesinin Günlük Yapılmaması

Döviz hesabına yapılan kayıtlara ilişkin kur değerlemesi işlemlerinin mevzuatta öngörüldüğü gibi gün sonlarında değil, ay sonlarında yapıldığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 64’üncü maddesinde; 105-Döviz Hesabının; kurum veznelerince tahsil edilen veya her ne şekilde olursa olsun banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin

izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 66'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre; Kurumca gün sonlarında, 105-Döviz Hesabına ilişkin yardımcı kayıtlardan elde edilen bilgilere göre, konvertibl yabancı paralar mevcudunun T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucu lehte meydana gelen 105-Döviz Hesabının borcuna ve 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilir.

105-Döviz Hesabına yapılan kayıtların incelenmesi neticesinde; Yönetmeliğin 66'ncı maddesi kapsamında gün sonlarında yapılması gereken değerlendirme işleminin ay sonlarında yapıldığı görülmüştür.

İdare cevabında kurumun sahip olduğu döviz hesaplarının fazlalığı dikkate alındığında, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 66 ncı maddesinde belirtildiği gibi gün sonlarında yapılacak kur değerlendirme işleminin fiili olarak imkânsız olduğunu ve bu nedenle değerlendirme işlemlerinin aylık yapıldığını ifade etmiş olsa da değerlemeye ilişkin mevzuat hükmü çok açık olup gün sonlarında yapılmasını emretmektedir.

Bu itibarla; 105-Döviz Hesabına ilişkin değerlendirme işlemlerinin mevzuatı uyarınca gün sonlarında yapılması gerektiğinden kayıt ve işlemlerin bu doğrultuda yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 16: İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması

İdare taşınmazları üzerinde işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişiler adına işgalde buldukları her ay için Belediyenin emlak bilgi sistemi üzerinden tahakkuk oluşturulduğu, oluşturulan tahakkukların tahsilat yapan bankalara bildirildiği, ancak söz konusu kişilere henüz ecrimisil ihbarnamesi gönderilmediğinden yapılan tahakkukların muhasebe sisteminde yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve

genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesi olarak ifade edilmiştir.

120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin düzenlemeler Yönetmelik'in 86, 87 ve 88'inci maddelerinde yer almıştır. Buna göre, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı mevzuatı gereğince, tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında (220-Gelirlerden Alacaklar Hesabı) kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır. İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken tutarlar bu hesaba, içinde bulunulan dönemi takip eden dönemlerde tahsili gereken tutarlar ise duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan 220-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek izlenir. Duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan 220-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonlarında vadesi bir yılın altına inenler 120 no.lu hesaba aktarılır. Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesaba ilişkilendirilmesi mümkün değildir.

İdare tarafından yapılan uygulamada; Belediye taşınmazı üzerinde işgalci durumda olan gerçek veya tüzel kişinin bulunması halinde bu kişi hakkında ecrimisil dosyası açılmakta ve İdare personeline yapılan tespitlere istinaden işgalci durumda bulunan kişiye ecrimisil ihbarnamesi gönderilmektedir.

Ecrimisil ihbarnamesinin gönderilmesinden sonra Belediye taşınmazı üzerindeki işgalcinin tahliyesine ilişkin herhangi bir işlem yapılmamakta, aksine gönderilen ihbarnameden sonra emlak bilgi sistemi üzerinden işgalci adına aylık olarak ecrimisil tahakkuku gerçekleştirilmektedir. Yeni bir ecrimisil ihbarnamesi düzenlenip ilgisine tebliğ edilinceye kadar tahakkuk yapılmaya devam edilmekte, işgalcinin rızaen erken ödeme yapması ihtimaline karşı da yapılan tahakkuklar tahsilata aracılık eden bankalara bildirilmektedir.

Ancak, bir önceki ihbarnameden sonra İdarenin emlak bilgi sistemi üzerinden yaptığı ve bankalara bildirdiği tahakkuk ettirilen tutarlar başka bir ihbarnameye bağlanıp ilgisine tebliğ edilmediğinden muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.

Yapılan incelemede, kendisine daha önce ecrimisil ihbarnamesi gönderildikten sonra adına ecrimisil tahakkuk ettirilmeye devam edilen fuzuli şağillere söz konusu tahakkuk tutarları bir ihbarnameye bağlanarak tebliğ edilmediğinden herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı ve muhasebede kayıtlı olmayan ecrimisilin 412.528.124,00 TL tutarında olduğu;

412.528.124,00 TL tutarındaki tahakkuk etmiş ecrimisil alacağının; sistemde tahakkuku işlemiş ancak bu işlenen tahakkuklar için henüz ihbarname hazırlanmamış işgalciler ile işlenen tahakkuklar için ihbarname hazırlanmış ancak imza sürecinde ve posta sürecinde olduğu için işgalcilere henüz tebliğ edilmemiş tahakkuklardan oluştuğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; muhasebe sistemi ile EBİS verileri arasındaki farklılıkların giderileceği belirtilmiştir. Ancak, emlak bilgi sisteminde fuzuli şağiller adına tahakkuku yapılan, ancak muhasebe kayıtlarında yer almayan ecrimisil alacakları nedeniyle 2022 yılı bilançosunda 12 ve 22 Faaliyet Alacakları Hesap grupları, toplam 412.528.124 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İdarenin emlak bilgi sisteminde kayıtlı tahakkukların süresinde muhasebe birimine bildirilmesi ve bu suretle muhasebe kayıtlarına alınması sağlanmalıdır.

BULGU 17: Altyapı Kazı İzni Harçları ile Bu Kazılardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması

Altyapı kazı izni harçları ile kazılardan elde edilen diğer gelirlerin (irat, kontrollük, malzeme zayıat bedellerinin) tahakkuk ve takip kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili birimler tarafından yapılan muhasebe kayıtlarının birbirini ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde; büyükşehir belediyesi sorumluluğuna bırakılan yerlerde altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verileceği ve buna ilişkin bedelin belirleneceği ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmelik' in "Personel görevlendirilmesi" başlıklı 25'inci maddesinde ise,

AYKOME'nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilebileceği belirtilmektedir.

25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 no.lu İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (İBB AYKOME) Kararında; kaplama yapım işleri analizlerine uygulanan belirli yüzdelliklerin, malzeme zayıatlarına (TL/m²) tekabül eden tutarların kazı talebinde bulunan kurum, kuruluş, tüzel veya özel kişilerden tahsil edilmesi, zayıat tutarı olarak belirlenmiştir. Üst kaplaması İdare tarafından yapılan zemin cinsleri için tahsil edilen bedel irat olarak değerlendirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesine göre; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, 12-22 kodlu faaliyet alacakları hesap grubunun açıklamasına göre; kurumca gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde ve/veya bir yıldan daha uzun sürede tahsili öngörülen her türlü vergi, resim, harç gelirleri, mal veya hizmet satış gelirlerinden kaynaklanan senetli ve senetsiz alacaklar, verilen depozito ve teminatlar ile mevzuatı gereğince bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen alacakların izlenmesi için bu hesap grupları kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki 220-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilât ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca, diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları da tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınmaktadır. Belediye tarafından altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verilmekte olup, AYKOME'nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilmektedir. AYKOME kararları ile de kazılara ilişkin belirlenen bazı bedeller zemin cinslerine göre tahsil edilip irat olarak kaydedilmektedir. Bu kapsamda yapılan bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının da belgeye dayanması gerekmektedir. Bu kayıtların tahakkukunda ve tahsil edilmeyen bedellerin takibinde faaliyet alacaklarının niteliğine göre bu grup içinde yer alan alt hesapların kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, altyapı kazı izni harçlarının ve kazılardan elde edilen gelirlerin (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedellerinin) tahakkuk ve takip kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki başvuru sahipleri (gerçek ve tüzel kişiler) tarafından kazılara ilişkin yapılan başvurular İdarece değerlendirildikten sonra sonuçlandırılmaktadır. Bu kapsamda “altyapı kazı ruhsat formu” oluşturulmakta ve bu form vasıtasıyla ruhsat bedelini oluşturan kalemler hesaplanmaktadır. Altyapı kazı ruhsat bedelini oluşturan kalemlerin tahakkuklarını Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü, tahsilatlarını ise Gelirler Müdürlüğü yapmaktadır.

Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü verilerine göre, 31.12.2022 tarihi itibarıyla; altyapı kazı izin harcı 271.683,61 TL, kazılardan elde edilen gelirler (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedeli) 174.091.325,21 TL olarak tahakkuk etmiştir. Gelirler Müdürlüğü verilerine göre ise altyapı kazı izin harcı 373.368,88 TL, kazılardan elde edilen gelirler ise 174.743.923,98 TL olarak tahsil edilmiştir. Söz konusu tahsil edilen tutarlara ilişkin mali tablolarda tahakkuk kaydı görülmemiştir. Yine benzer şekilde altyapı kazı izin harçlarında (373.368,88-271.683,61) 101.685,27 TL'nin, kazılardan elde edilen gelirlerde ise (174.743.923,98-174.091.325,21) 652.598,77 TL'nin takibine ilişkin muhasebe kayıtları da yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2023 itibarı ile tahakkuk kaydı açma işlemleri için gerekli çalışmaların başladığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tahakkuk, tahsilat ve takip kayıtlarının tam ve doğru yapılabilmesi için Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü ile Gelirler Müdürlüğü'nün koordineli hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde,

mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün bu malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının da belgeye dayanması gerekmektedir. Söz konusu bedellerin önce tahakkuk kaydının sonra da duruma göre tahsilat ve takip kayıtlarının yapılması İdare hesaplarında tutarlılık sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Stadyum ve Spor Salonlarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir belediyesi yetki alanına giren stadyum ve spor salonlarına ait çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçların büyükşehir belediyesinin gelirleri olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin ikinci fıkrasına göre; büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecektir.

Yukarıda 23'üncü maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde yer verilen "büyükşehir belediyesine bırakılan" ifadesine açıklık getirilmek üzere, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan 15.03.2017 tarih 330 no.lu Kararda; kamu veya özel şahıslarca inşa edilen ve biletle girilen en az 10.000 kişilik spor sahaları kompleksi ve tabii eklentileri olan tesisler ile en az 2.000 kişilik kapalı spor salonları ve tabii eklentilerinden alınacak olan vergilerde büyükşehir belediyesi, diğerlerinde ise ilçe belediyelerinin yetkili olacağı ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinin ilk fıkrasında; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabii olduğu ifade edilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, bu vergiden istisna tutulan yerler sıralanmış olup bunlar arasında stadyum ve spor salonları istisna kapsamında sayılmamıştır.

Yapılan incelemelerde, çevre temizlik vergisine tabii olan ve 15.03.2017 tarihli 330 no.lu

Meclis kararı sonucunda çevre temizlik vergisi İdareye bırakılan 7 adet stadyum ile 15 adet spor salonuna ilişkin hiçbir tahakkuk ve tahsilat kaydının yapılmadığı Gelirler Şube Müdürlüğünden edinilen bilgi ve incelenen kayıtlar sonucunda tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda çevre temizlik vergisi tarife çalışmalarına başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 15.03.2017 tarih 330 no.lu Meclis kararı ile Büyükşehir Belediyesinin yetki alanına bırakılan stadyum ve spor salonları ile ilgili olarak çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Avans Olarak Ödenen Maaşların Personel Avansları Hesabında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin 2022 Yılı Temmuz Ayı Aylıkların Ödenmesine İlişkin Genelge kapsamında avans olarak ödenen aylıkları 161-Personel Avansları Hesabında izlemediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127'nci maddesine göre; 161-Personel Avansları Hesabı, mevzuatı uyarınca verilen sürekli ve geçici görev yolluğu avansları ile ödeme gününden önce ödenmesine karar verilen maaş ve ücret ödemeleri karşılığı verilen avansların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Aylığın ödeme zamanı ve Esasları" başlıklı 164'üncü maddesinde; Memurların aylıklarının her ayın başında peşin ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un Ek 24'üncü maddesinde ise; aylıklarını personel kanunlarına göre almakta olanlara müteakip ayın aylığına mahsuben Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dâhilinde avans olarak ödenebileceği düzenlenmiştir. Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığınca 2022 yılı Temmuz Ayı Aylıkların Ödenmesine İlişkin Genelge çıkarılmış ve 2022

yılı Temmuz aylıklarının 08.07.2022 tarihinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden; memurların aylıklarının avans olarak ödenmesine 657 sayılı Devlet Memurları Ek 24'üncü maddesi gereği Hazine ve Maliye Bakanlığının karar vereceği ve çeşitli nedenlerle avans olarak ödenecek ücretlerin 161-Personel Avansları Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Büyükşehir Belediyesinde çalışan personelin avans olarak ödenen 2022 yılı Temmuz aylıklarının 161-Personel Avansları Hesabında izlenmediği 20.07.2022 tarihinde doğrudan 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu hususu konusunda genelgede avans ibaresi geçmediğinden 161-Personel Avansları Hesabı kullanılmadığı belirtilmiştir. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Genelge ile temmuz maaşlarının ödeneceği gün belirlenmiş olup söz konusu maaşların muhasebe kayıtlarında hangi hesapta izleneceği Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Bu kapsamda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127'inci maddesine göre ödeme gününden önce ödenmesine karar verilen maaşların 161-Personel Avansları hesabına atılması gerektiği açıkça beyan edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, gününden önce ödenmesine karar verilen maaş ve ücret ödemeleri karşılığı verilen avansların izlenmesi için 161-Personel Avansları Hesabının kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarece kiralık olarak kullanılan binalara yapılan değer arttırıcı bakım onarım harcamaları ile bu binaların kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıkların 264-Özel Maliyetler Hesabı kullanılmadan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 212'nci maddesinde, 264-Özel Maliyetler Hesabının niteliğine ilişkin olarak;

“Bu hesap, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılır.”

Mezkûr Yönetmelik'in "Hesabın niteliği" başlıklı 372'nci maddesinde, 630-Giderler Hesabı için;

"Bu hesap, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır." hükümleri yer almaktadır.

Yönetmelik hükümlerinde belirtildiği üzere, kiralık olarak kullanılan gayrimenkullere yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamalar ile söz konusu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıkların 264-Özel Maliyetler Hesabında izlenmeleri gerekmektedir. 630-Giderler Hesabında ise, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralamak suretiyle kullanılan taşınmazların kiralama işleminin Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından, kiralanın taşınmazlara yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamaların ise Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapıldığı anlaşılmıştır. Birimler arası sağlıklı bir bilgi paylaşımının olmamasından ve bu harcamaların toplu olarak tek bir yapım işi ihalesi kapsamında yapılmasından kaynaklı olarak İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralanarak kullanılan taşınmazlara yapılan değer arttırıcı harcamaların ayrıntısı tam olarak bilinmemektedir.

Yukarıda açıklanan sebepten dolayı, İdarenin kullandığı kiralık taşınmazları için yapmış olduğu geliştirici veya değer arttırıcı harcamalar ile kira süresi sonunda mülk sahibine bırakacağı varlıklar için yaptığı giderlerin, 264-Özel Maliyetler Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür. Yevmiye kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde denetim yılımız olan 2022 yılı içerisinde 264-Özel Maliyetler Hesabı ile ilgili herhangi bir muhasebe işleminin olmadığı ancak İdare tarafından şahıslardan ve kurumlardan kiralanarak kullanılan 286 adet taşınmaz olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin kiralık olarak kullandığı gayrimenkulleri için yaptığı değer arttırıcı harcamaları ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yaptığı ve kira süresi sonunda mülk sahibine bırakacağı varlıklarını Yönetmelik hükümleri uyarınca 264-Özel Maliyetler Hesabında takip etmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Sosyal Güvenlik Kurumundan Olan Alacaklar İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından, kişi borcu sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumuna yersiz olarak ödenen ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan tutarlar için herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde; Sayıştay ve diğer mahkemelerce yersiz ödendiğine hüküm olunan tutarlar veya denetim elemanlarınca yapılan inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla ortaya çıkan tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedileceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin devamında kişilerden alacaklar hesabında kayıtlı alacakların rızaen tahsili esas olduğu, rızaen tahsil edilemeyen alacaklar, özel kanunlarında yazılı hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, Belediye tarafından Sayıştay veya diğer mahkemelerin veya denetim elemanlarınca yapılan tespitler sonrasında kişi borcu olduğuna hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekir. Bu hesapta yer alan alacakların rızaen tahsili esas olmakla birlikte, rızaen ödeme gerçekleştirilmediği takdirde takas ya da icra yoluyla tahsilatın yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediyenin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı alt kodunda yer alan Sayıştay ve diğer mahkemelerce veya denetim elemanlarınca kişi borcu olarak hükmedilmesi sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumu'na fazla veya yersiz ödenen tutarların yıllar itibarıyla hesapta biriktiği bu tutarlara ilişkin herhangi bir tahsilat veya takas gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır.

31.12.2022 itibari ile 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı alt kodunda yer alan Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen ve geri alınması gereken 494.936,94 TL'nin bulunduğu tespit edilmiştir. İdarenin yıllar itibari ile biriken Sosyal Güvenlik Kurumundan alacağı 494.936,94 TL tutara ilişkin herhangi bir faiz de işletilmemiştir. Bu kapsamda, bu tutar yıllar itibari ile enflasyon karşısında erimekte olup Belediye açısından gelir kaybı oluşturmaktadır. Aynı tarih itibarıyla Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında; Sosyal Güvenlik Kurumuna 57.549.981,02 TL borcu bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Sosyal Güvenlik Kurumuna fazla veya yersiz ödenen tutarların iadesi İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından SGK Kesenek

Prim İade Programı üzerinden talep edildiği ve alacakların bir kısmının belediyenin 4/A Prim Borcuna mahsup edildiği veya Kurum hesaplarına gönderilen icra emirlerine karşılık icra dairelerine gönderildiği belirtilmiştir. Konu hakkında SGK ile yazışmalara devam edilmekte olup prim borcuna mahsup edilen veya icra dairelerindeki borç dosyalarına gönderilen tutarlar ödeme emri dosyalarından mahsup edilerek kişi borç hesaplarının kapatılacağı ifade edilmiştir. İdare tarafından bulguya iştirak edilerek gerekli yazışmaların başlatıldığı bir kısım alacağın prim borcuna mahsup edildiği bir kısım alacağın icra emirlerine karşılık icra dairelerine gönderildiği ifade edilse bunlara ilişkin kanıtlayıcı evraklar gönderilmemiş olup ayrıca muhasebede yer alan tutarların varlığını koruduğu ve tahsilat bildirilmesine karşılık hesapta yer alan tutarların kapatma işlemleri ile alakalı bir reaksiyon alınmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken 494.936,94 TL tutarla ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu ile tahsilat için gerekli işlemlerin tamamlanarak hesapların kapatılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Belediye Bünyesinde Yer Alan Araç Envanterlerinin Gerçek Durumu Yansıtması ve Araçlara İlişkin Kontrollerin Sağlıklı Şekilde Yapılamaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki tüm araçların takibini yapmak için oluşturulmuş AYS (Araç Yönetim Sistemi)'ye kayıtlı olmayan araçların olduğu ve araç envanterinin gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğüne, Belediye çatısı altında hizmet veren tüm resmi ve kiralık araçların takibi görevi verilmiştir. Bu kapsamda Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından Belediye bünyesinde bulunan bütün araçların takibi amacıyla AYS oluşturulmuştur. Bu kapsamda Belediye bünyesinde olup AYS dışında araç kalmaması amacıyla Belediye bünyesinde bulunan akaryakıt istasyonlarından araçların yakıt alabilmesi için AYS'ye kayıtlı olma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 91 şube müdürlüğünden bünyesinde bulunan resmi veya kiralama yoluyla edinilen araçlara ilişkin sayı istenmiş olup gelen cevaplar doğrultusunda İBB bünyesinde toplam 6117 araç olduğu ifade edilmiştir. Ancak Araç Yönetim Sistemi'ne (AYS) kayıtlı araç sayısının 6.055 olduğu tespit edilmiştir. Müdürlüklerden gelen araç listesi ile AYS'de yer alan araç listesinde meydana gelen 62 adet araç farkının tespiti amacıyla araç listelerinin ayrıntısına bakıldığında, Müdürlükler bünyesinde yer alan, ancak Araç Yönetim

Sisteminde bulunmayan 660 araç olduğu; söz konusu 660 aracın hizmet alımı ihaleleriyle temin edildiği; ancak Destek Hizmetleri Müdürlüğüne bildirilmediği anlaşılmıştır. Ayrıca, AYS’de yer alan ancak Müdürlüklerin göndermiş olduğu listede yer almayan 598 araç olduğu görülmüştür. Söz konusu bu 598 aracın temin edildiği ihalelerinin bazılarının geçmiş yıllarda bittiği bazı araçların yenisi ile değiştirildiği tespit edilmiştir. Bunun yanında, bazı hizmet ihalelerinde öngörülen araçların ne AYS’de ne de müdürlüklerin göndermiş olduğu listede bulunmamaktadır. Belediyede yer alan araçların tamamının en azından listelerin birinde olduğu varsayılsa dahi iki liste arasında 1258 (660+598) araçlık fark olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında çalışmaların başlatıldığı, takip eden yıllarda gerekli yazışmaların ve güncellemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye bünyesinde bulunan araçların sayısı tam olarak tespit edilememektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar neticesinde;

-AYS’de kayıtlı ancak müdürlük listelerinde yer almayan ihale yoluyla edinilmiş araçların ihalesi bittiği halde bu araçların AYS’den silinmesi yapılmadığı için Belediye akaryakıt istasyonlarından yakıt alma riski bulunduğu,

-Belediye bünyesinde kaç adet aracın bulunduğu bilinmemesi bu sebeple ihtiyaç fazlası araç temin edilme riskinin bulunduğu,

-Listede ki uyumsuzluğa sebep olan araçların kamu hizmetinde olup olmadığı tespit edilemediğinden kontrol zafiyeti oluşturacağı bu durumun ise muhtelif risklere neden olabileceği,

Düşünülmektedir.

BULGU 5: İadesi Yapılan Bazı Gelirlerin Hatalı Muhasebe Kayıtlarında İzlenmesi

İdare tarafından yılı içinde tahakkuk kaydı yapılan bazı gelir kalemlerindeki iadelerde 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “81-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesapları” başlıklı 386’ncı maddesinde; bu hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilattan mevzuatı gereğince yapılan ret ve iadelerin izlenmesi için

kullanılacağı,

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 389'uncu maddesinde ise aynen;

"(1) Bütçe gelirlerinden ret ve iadeler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Tahakkuktan fazla tahsilatın iadesi gerektiği takdirde, iade edilecek tutar bir taraftan 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan bu hesaba borç, 805-Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

2) Her ne suretle olursa olsun tahsil edilen bütçe gelirlerinden yılı geçtikten sonra yapılan iade tutarları (gelir hesabı düzeltici işlemler) bir taraftan 630-Giderler Hesabı veya ilgili bilanço hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan bu hesaba borç, 805-Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

3) Yukarıda sayılanlar dışında her ne suretle olursa olsun tahsil edilen bütçe gelirlerinden yılı içinde yapılan iade tutarları (gelir hesabı düzeltici işlemler) bir taraftan 600-Gelirler Hesabı veya ilgili bilanço hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan bu hesaba borç, 805-Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere tahsil edilen bütçe gelirlerinden yılı içinde yapılan iade tutarları (gelir hesabı düzeltici işlemler) 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, özellikle hal rüsum cezası tahsilatlarında yapılan birçok iade işlemlerinde ilgili muhasebe kayıtlarının ters kayıt yapılarak kapatıldığı, 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına herhangi bir kayıt yapılmayarak bu hesabın borç tarafının olması gerekenden az, 800-Bütçe Gelirleri hesabının borç tarafının ise olması gerekenden fazla olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; muhasebe kayıtlarındaki olası hataların önüne geçilebilmesi için Aylık Muhasebe Kontrolü İş Akış Prosedürü'ne kontrol maddesi eklendiği ve bu madde doğrultusunda muhasebe kayıtlarının kontrolü sağlandığı ifade edilmiştir. Ancak idare tarafından hatalı muhasebe kayıtlarının düzeltildiğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. . Dolayısıyla, İdarenin yerine getirildiğini belirttiği

çalışmalar yılında yapılmamış olduğundan, 2022 yılı bilançosunda 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabının borç tarafının olması gerekenden az, 800-Bütçe Gelirleri hesabının borç tarafının ise olması gerekenden fazla tutarda yer almasına sebebiyet verilmiştir.

Sonuç olarak, tahakkuka kaydı yapılıp tahsilatı gerçekleştirilen işlemlerin daha sonra iadesi halinde 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler hesabının kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 6: İdarece Alınan Bağış ve Yardımların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarece alınan bağış ve yardımların tahakkuk kaydının yapılmadığı ve şartlı bağış ve yardımların doğrudan gelir olarak kaydedildiği görülmüştür.

a) İdarece Alınan Bağış ve Yardımların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı" başlıklı 87'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"a) Gelirlerden alacakların tahakkuk işlemleri

İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımların tahakkuk ettiği tarih itibari ile 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; alınan şartlı, şartsız bağış ve yardımlara ilişkin olarak belli dönemler halinde yapılacağı vaat edilen bağış ve yardımlar ile meclis kararına istinaden kabul edilen şartlı bağış ve yardımların gerçekleşeceği tarihe kadar ki süresi için tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı sadece tahsilin gerçekleştiği tarih itibari ile gelir kaydedildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen

muhasabe kayıtlarının yılında yapılmaması nedeniyle, 2022 yılı bilançosunda 120-Gelirlerden Alacaklar hesabı olması gerekenden az tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak tahakkuk edip tahsilatı yapılmayan şartlı, şartsız bağış ve yardımların 120-Gelirlerden Alacaklar hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

b) İdarece Alınan Şartlı Bağış ve Yardımların Doğrudan Gelir Olarak Kaydedilmesi

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanmasına ilişkin ilişkin usul ve esasların belirlenmesi bu Yönetmeliğin amaçlarından olduğu, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde de; bu Yönetmeliğin merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı belirtilmiştir.

Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Hüküm bulunmayan haller" başlıklı 508'inci maddesinde; bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yapılan düzenlemelerin esas alınacağı belirtilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 24/02/2018 tarihli ve 30342 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 6777 Sayı 17/04/2018 Tarihli Yazı ile uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu Yönetmeliklerde belirtilen işlemlerin açıklamalar çerçevesinde yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

İlgili Yazı'da;

"A- Şartlı Bağış ve Yardımlar

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Şartlı bağış ve yardımlar" başlıklı 41 inci maddesinin birinci fıkrası "Şartlı bağış ve yardımlar alındıklarında, tahsis amacına uygun olarak kullanılmak üzere ilgili hesaplara, karşılıkları ise yükümlülük olarak kaydedilir. Yükümlülük tutarı, şartlı bağış ve yardımların tahsis amacı gerçekleştirildiğinde gelir olarak kaydedilir. Bunların kullanılması sonucu kamu idaresi adına kaydı gereken bir varlık üretilmiş

ise söz konusu varlık maliyet bedeliyle muhasebeleştirilir.” şeklinde değiştirilmiş ve aynı maddeye üçüncü fıkraya olarak “Aynı olarak alınan şartlı bağış ve yardımlar edinildikleri tarihteki gerçeğe uygun değeri ile kaydedilir.” hükmü eklenmiş olup, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde ise ilgili hesapların niteliğinde ve işleyişinde gerekli değişiklikler yapılmıştır.

Bu çerçevede, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planlarına gerekli yardımcı hesap tanımlamaları yapılmış olup buna göre;

1) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan nakit tutarlar öncelikle bir taraftan 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilecektir. Bu tutarların, şart kılınan amaç doğrultusunda kullanılmasını müteakip ise ayrıca düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

2) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan taşınırlar ilgili hesaba borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir. Taşınırlardan kullanılan, kullanıma verilen, tüketilen, üretime verilene dair tutarlar ise şartlı bağış ve yardım yapılan harcama biriminden alınacak yazı üzerine ayrıca düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

3) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan taşınmazlar ilgili hesaba borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir. Taşınmazlar üzerinde, şart kılınan amaca uygun işlem tesis edildiğinde ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

4) 1/1/2018 tarihinden anılan Yönetmeliklerin yayım tarihine kadar 600-Gelirler Hesabına kaydedilen ve tahsis amacı gerçekleşenler hariç şartlı bağış ve yardımlara ilişkin tutarlar 600-Gelirler Hesabına borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek düzeltme işleminin yapılması gerekmektedir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen Yazı’da, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde yapılan değişiklik ile şartlı bağış ve yardımların tahsis amacı gerçekleşince gelir kaydedileceği ve aksi

halde yükümlülük kaydı olarak muhasebe kayıtlarında yer alması gerektiği belirtilmiştir.

İlgili Yazı'dan da anlaşılacağı üzere, şartlı bağış ve yardım olarak alınan nakit tutarlar, taşınır ve taşınmazlar tahsis amacına uygun olarak kullanılmak üzere ilgili hesaplara, karşılıkları ise yükümlülük olarak vadesine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. İlgili Yazı'nın uygulama birliğinin sağlanması amacıyla yayımlanmış olması, hesap ve kayıt düzeninde tekdüzenin sağlanması Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin amaçlarından olması mevcut düzenlemenin tüm genel bütçe kapsamındaki idareleri kapsayacak şekilde uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; şartlı bağış ve yardım olarak edinilen varlıkların ilgili yükümlülüğün gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın doğrudan gelir kaydedildiği görülmüştür.

Tablo 12: Şartlı Bağış ve Yardımlar Toplamı

Hesap Kodu	Hesap Detay	Alacak Toplamı
600.04.04.01.03	Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar	14.736.000,00
600.04.04.01.04	Kişilerden Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar	2.170.000,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılında yapılmaması nedeniyle, 2022 yılı bilançosunda 600 Gelirler Hesabı olması gerekenden fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, alınan şartlı bağış ve yardımların tahsis amacı gerçekleştirildikçe gelir olarak kaydedilmesi gerektiği düşünülmektedir.

c) Aynı Bağış ve Yardımların Bütçeye Gelir Kaydedilmesi

İdareye bağışlanan aynı taşınırın bütçeye gelir kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Bağış ve Yardımlar başlıklı 17'nci maddesinde yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir olarak kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların da ilgili mevzuatına göre değerlendirmeye tabi tutularak kayıt altına alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı" hesabın işleyişi başlıklı 116'ncı maddesinde; Bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stoklar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, yine aynı

Yönetmelik'in "800 Bütçe Gelirleri Hesabı" hesabın işleyişi başlıklı 383'üncü maddesinde de; muhasebe birimlerince bağış ve yardım olarak tahsil olunan paraların bir taraftan 600 Gelirler Hesabına alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç; diğer taraftan bu hesaba alacak 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği ifade edildikten sonra bedelsiz olarak kişilerden intikal eden aynı bağış ve yardımların, tespit edilen değerleri üzerinden 600-Gelirler Hesabına alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İdareye ilişkin hesap ve işlemlere ilişkin yapılan incelemede; aynı olarak alınan bağış ve yardımların bütçeye gelir kaydedildiği görülmüştür.

Aşağıda ki tabloda kayıt detaylarından görüleceği üzere 800 Bütçe Gelirleri Hesabına 20.860.140,83 TL fazla tutarda kayıt yapılmıştır.

Tablo 13: Aynı Bağış ve Yardımlar Toplamı

Hesap Adı	Tutar (TL)
150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı	7.445.490,09
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	2.681.911,42
255 Demirbaşlar Hesabı	10.732.739,12
Toplam	20.860.140,83

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılında yapılmaması nedeniyle, 2022 yılı bilançosunda 800 Bütçe Gelirleri Hesabı 20.860.140,83 TL fazla tutarda yer almıştır.

Yapılan açıklamalar dâhilinde, aynı bağış ve yardımların bütçeye gelir kaydedilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İdarenin yapmış olduğu ihalelerin bazılarında istekliler tarafından verilen geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 434'üncü maddesinde, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabının, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 435'inci maddesinin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde;

"Teminata ilişkin belgeler üzerinde muhasebe birimlerince yapılacak incelemeler

1) Kuruma teslim edilen teminata ilişkin belgeler ilgili kanun hükümleri ve getirilen düzenlemeler çerçevesinde incelendikten sonra kabul edilir.

2) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca alınan teminat mektupları: Muhasebe birimlerine geçici, kesin, ek kesin ve avans teminat mektubu olarak verilen teminat mektupları, kamu ihale mevzuatında yer alan düzenlemeler doğrultusunda incelendikten sonra kabul edilir."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 436'ncı maddesinde ise;

"(1) Alınan teminat mektupları hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Teminat ve depozito olarak muhasebe birimlerine teslim edilen belgeler bu hesaba borç, 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına alacak kaydedilir.

2) Teminat ve depozito olarak muhasebe birimlerine teslim edilen teminat ve garanti mektuplarından paraya çevrilmek üzere bankaya gönderilenler bu hesaba borç ve alacak kaydedilir." düzenlemeleri yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre, İdarece teslim alınan geçici, kesin ve ek kesin teminatlar ile avans teminat mektuplarının 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin yapmış olduğu ihalelerin tamamında, istekliler tarafından sunulan geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Kamu İhale Kurumunun 18.05.2022 tarihli ve 31839 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile 03.10.2022 tarihinden sonra ihalelerin elektronik ortamda (e-ihale) gerçekleştirilmesi zorunlu hale getirilmiş olup, bu zorunluluk sonrasında teminat mektuplarının Takasbank vasıtasıyla elektronik ortamda verilmesi hüküm altına alındığı, dolayısıyla istekliler tarafından elektronik

ortamda sunulan ve iadesi de elektronik ortamda yapılan ve fiziki olarak teslim edilemeyen geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca fiziki ortamda teslim alınabilse dahi muhasebe kayıtlarına alınması kuruma herhangi bir fayda sağlamayacağı gibi, ihale yapıldıktan sonraki iade işlemlerinde idareye ek iş yükü getirecek, isteklilerin teminatlarını daha geç almalarına sebep olabilecek, dolayısıyla istekli ile idare arasında sıkıntılara sebebiyet verebileceği ifade edilmiştir. Ancak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 402'nci maddesinde nazım hesapların, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemlerin kayıt altına alınacağı ifade edilmiş bu kapsamda teminat mektuplarının 910-911 no'lu hesaplarda izleneceği belirtilmiştir. İdare her ne kadar e-teminatın muhasebe birimine teslim edilmediğinden kaynaklı kayıt altına almadıklarını söylese de elektronik ortamda verilmeyen geçici teminat mektuplarının da muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür. Ayrıca muhasebe kayıtlarına fiziki alınan mektuplarının idareye ek iş yükü getireceği belirtilmiş ve muhasebe kayıt altına alınmasının bir fayda sağlamayacağı belirtilse İdarenin yasal mevzuatla kayıt altına alınması belirtilmiş bir husus hakkında takdir yetkisi bulunmamakta ve yasal mevzuatları uygulama noktasında kurallara riayet etmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yapmış olduğu ihaleler kapsamında almış olduğu geçici teminat mektuplarını 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabında izlemesi gerekmektedir.

BULGU 8: İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Yapılması

İdareye ait araçların muayeneleri için harcama yetkilisi mutemedine verilen kredilerle ilgili olarak; peşinen fazla ödeme yapıldığı, ön ödeme artığının zamanında iade edilmediği ve aynı iş için verilen kredi mahsup edilmeden yeniden kredi verildiği görülmüştür.

a) Toplam Muayene Bedelinden Fazla Ödemede Bulunulması Daha Sonra Fazla Ödenen Tutarın İadesinin Yapılması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinde; Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, aynı maddenin devamında, her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay,

kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu, aynı Kanun'un "Kamu Zararı" başlıklı 71' inci maddesinin (d) bendinde özetle; iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınmaması veya yaptırılmaması gerektiği belirtilmiştir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, idareye ait araçların TÜVTÜRK'te periyodik muayenelerinin yapıldığı ve muayene bedellerinin toplam tutarının idarece net olarak hesaplanmayarak İdare muhasebe biriminde harcama yetkilisi mutemedi adına açılan kredi ile toplam muayene bedelinden fazla TÜVTÜRK'e ödemede bulunduğu ve muayene bedelleri ile yapılan fazla ödeme miktarı arasındaki farkın daha sonra İdare hesabına iadesinin yapıldığı görülmüştür.

Harcama yetkilisi mutemedi tarafından hizmet bedeli karşılığında faturada gösterilen tutar kadar ödemede bulunulması gerekmektedir. Araç muayene bedellerinin üzerinde ilgili kuruluşa yapılan ödemenin her ne kadar iadesi daha sonra yapılıyor olsa da kaynakların verimli ve etkin kullanılması gerekmektedir.

Aşağıdaki toplada görüldüğü üzere fazla ödeme ve iade tutarları gösterilmektedir.

Tablo 14: Araç Muayene Bedellerinin Ödeme ve İade Listesi

Yapılan Ödemeler			İade Gelen Tutarlar	
Muayene	Tarih	Tutar	Tarih	Tutar
1. Muayene	11.01.2022	300.000,00	31.03.2022	49.152,45
2. Muayene	22.03.2022	250.000,00	17.06.2022	69.070,79
3. Muayene	16.06.2022	300.000,00	16.09.2022	135.286,95
4. Muayene	13.09.2022	500.000,00	06.10.2022 23.12.2022	35.000,00 19.895,63

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tüm birimler bilgilendirildiği ve bundan sonraki işlemlerde bulgu konusuna yönelik azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, muayene bedeli toplamının net olarak hesaplanarak ödeme bulunulması uygun olacağı düşünülmektedir.

b) Son Harcama Tarihini Takip Eden Üç İş Günü İçinde Ön Ödeme Artığının İade Edilmemesi

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci Maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe

yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu ve Mutemet, işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu belirtilmektedir.

İdare tarafından harcama yetkilisi mutemedine verilen kredinin hepsi TÜVTÜRK'ün hesabına yatırılması sebebiyle son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ödeme artığının harcama yetkilisi mutemedi tarafından idareye iade edilemediği, iade tutarının TÜVTÜRK tarafından son harcama tarihini takip eden üç iş gününden sonra yani ileri tarihte İdare banka hesabına yatırıldığı görülmüştür.

Tablo 15: Ödeme Artığı İadesi Tablosu

Muayene	Son Harcama Tarihi	Ödeme Artığı İade Tarihi
1. Muayene	18.03.2022	31.03.2022
2. Muayene	11.06.2022	17.06.2022
3. Muayene	09.09.2022	16.09.2022

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tüm birimler bilgilendirildiği ve bundan sonraki işlemlerde bulgu konusuna yönelik azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, harcama yetkilisi mutemedine verilen krediden TÜVTÜRK'e yatırılan tutarın toplam muayene bedeli kadar olması, kredi artığının da üç iş günü içinde idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

c) Kredi Mahsubu Yapılmadan Aynı İş İçin Yeniden Kredi Verilmesi

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci Maddesinde; mahsup süresi, avansın verildiği veya kredinin açıldığı güne, son ayda tekabül eden günün mesai saati bitiminde; sürenin bittiği ayda avansın verildiği veya kredinin açıldığı güne tekabül eden bir gün yok ise, süre o ayın son gününün mesai saati bitiminde sona ereceği, harcama yetkilisinin talimatıyla, bu süreler içinde getirilecek harcama belgeleri tutarında yeniden ön ödeme yapılabileceği, bu şekilde mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı belirtilmektedir.

Harcama yetkilisi mutemedine araç muayenelerine ilişkin verilen kredilerin verilme tarihleri ile mahsup tarihleri karşılaştırıldığında mahsup işlemi yapılmadan tekrardan aynı iş için kredi verildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 16: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu

Muayene	Kredi Verilme Tarihi	Mahsup Tarihi
1. Muayene	11.01.2022	31.03.2022
2. Muayene	22.03.2022	17.06.2022
3. Muayene	15.06.2022	16.09.2022
4. Muayene	13.09.2022	06.10.2022

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tüm birimler bilgilendirildiği ve bundan sonraki işlemlerde bulgu konusuna yönelik azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, kredi mahsubu yapılmadan aynı iş için tekrar kredi verilmesinin mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması

Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin yapmış olduğu günlük nakit tahsilat işlemlerinin, İdarece belirlenen günlük nakit tahsilat limitinin üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca muhasebe yetkilisi mutemetlerinin doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olduğu, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:74)'nde, parasal sınırlar ve oranlar belirlenmiş ve Harcama Yetkilisi Mutemedi Avans Sınırları; yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için illerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50.000'i geçen ilçelerde 2.370,00 TL olarak belirlenmiştir.

Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise; veznedar, tahsildar, icra memuru gibi unvanlarla muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici

olarak almak, vermek ve göndermek üzere görevlendirilenlerin muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Yönetmelik'in "Yetki ve Sorumluluk" başlıklı 7'nci maddesinde; Muhasebe birimi hizmet binası dışında veya muhasebe biriminin bulunduğu yerin belediye hudutları dışında görevlendirilen muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından yapılan tahsilatın, özel mevzuatında aksine bir hüküm bulunmadığı sürece, miktarı ne olursa olsun en çok yedi günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde muhasebe biriminin veznesine veya banka hesabına yatırılmak zorunda olduğu ve belirtilen 7 günlük süreyi beklenmeksizin yatırılacak miktarı belirlemeye, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlık, kapsamdaki diğer kamu idareleri için ise üst yöneticilerin yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, mezkûr Yönetmelik'in 7'nci maddesindeki;

"... süreler beklenmeksizin yatırılacak miktarı belirlemeye, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlık, kapsamdaki diğer kamu idareleri için ise üst yöneticiler yetkilidir." hükme istinaden İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 16.01.2013 tarih ve 54283 sayılı Başkanlık Onayı ile günlük nakit tahsilat limitleri belirlenmiştir. İlgili Onay yazısında; muhasebe yetkilisi mutemetlerince 7 günlük süre beklenmeksizin yatırılacak miktarın üst sınırının nakit tahsilat yoğunluğu nedeniyle Mezarlıklar Müdürlüğü için her yıl Bütçe Kanunu ile belirlenen avans limitinin 5 katı, diğer müdürlükler için ise 2 katı kadar olacağı, ayrıca Mezarlıklar Müdürlüğü tahsilatlarının yapılabilmesi için bir kamu bankasında açılmış hesabının da bulunması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden; muhasebe yetkilisi mutemedinin muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olduğu, yapılan tahsilat tutarlarını muhasebe biriminin veznesine veya banka hesabına yatırmak zorunda olduğu ve günlük nakit tahsilat limitlerine mevzuat hükmünce uyması gerektiği, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde günlük nakit tahsilat miktarının üst yönetici tarafından belirlendiği ve Mezarlıklar Müdürlüğü için bu miktarın avans limitinin 5 katı, diğer müdürlükler için ise 2 katı olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Avrupa Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğü ve Anadolu Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğünde görev yapan mutemetlerin yapmış oldukları günlük nakit tahsilatların; avans limitinin 5 katını, yani 11.850,00 TL'yi aşacak şekilde gerçekleştirdiği görülmüştür. Aşağıdaki tabloda muhasebe yetkilisi mutemetlerinin belirlenen avans limitlerini

aşan günlük nakit tahsilatları örnek olarak gösterilmiştir:

Tablo 17: Avans Limitini Aşan Günlük Nakit Tahsilat Tutarı

İRSALİYE TARİHİ	İRSALİYE NO	BÖLGE	TOPLAM (TL)
10.06.2022	108	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	101.700,00
01.07.2022	122	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	80.690,00
01.07.2022	76	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	72.810,00
15.06.2022	110	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	69.210,00
07.06.2022	47	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	52.810,00
15.06.2022	71	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	52.230,00
20.06.2022	66	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	52.056,00
27.06.2022	71	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	50.480,00
04.07.2022	123	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	47.955,00
04.07.2022	59	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	47.415,00
03.06.2022	47	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	47.230,00
16.06.2022	111	Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	43.590,00
18.07.2022	65	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	43.085,00
30.06.2022	73	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	40.952,00
08.06.2022	48	Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü	40.610,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Anadolu Yakası ve Avrupa Yakası Mezarlıklar Müdürlükleri tarafından hafta sonu ve resmi tatil günlerinde de hizmet verildiği, ancak bankaların bu günlerde çalışmadığı, ücret tarifesi içerisinde özellikle mezar satışı kalemi için yüksek tutarların mevcut olduğu, bu nedenle gün içerisinde yüksek tutarda tahsilatların söz konusu olabildiği, normal zamanlarda yapılan tahsilatların gün sonunda mesai bitmeden önce, hafta sonu ve tatil günlerinde gerçekleştirilen tahsilatların ise ilk iş gününde bankaya yatırıldığı, ayrıca belirlenen limitlerin aşılması halinde muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından irsaliyelerin kapatılmadan ertesi gün tahsilatlarına devam edilemediği, söz konusu tutarların bankaya yatırılmadığı her gün için ise Gelirler Müdürlüğündeki ilgili birime mail gönderildiği, böylelikle otokontrolün sağlandığı, zamanla muhasebe yetkilisi mutemetlerince yapılan tahsilatların azaltılması yönünde bazı uygulamanın hayata geçirileceği, ilgili müdürlüklerin toplum için hassas bir konuda hizmet verdiği, nihai olarak nakit tahsilatların azaltılması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Bulguda yer alan tespit, Avrupa Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğü ve Anadolu Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğünde görev yapan mutemetlerin yapmış oldukları günlük nakit tahsilatların; avans limitinin 5 katını, yani 11.850,00 TL'yi aştığı, günlük nakit tahsilatların belirlenen limit dâhinde yapılması ve limiti aşan tahsilatların ise havale, EFT, POS cihazı vb. tahsilat yöntemleri kullanılarak yapılması gerektiği yönündedir. Günümüz bankacılık

işlemlerine yönelik teknolojik imkanların (internet ve mobil bankacılık işlemlerinin) geliştiği bir dönemde kamu maliyesindeki ekonomik değerlerin tüm şeffaflığıyla kontrol zafiyeti oluşturmadan kayıt altına alınması sorumluluk açısından önem arz etmektedir. Ayrıca bulguda yer alan düzenlemelerde Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin yapmış olduğu günlük nakit tahsilat işlemlerinin, İdarece belirlenen günlük nakit tahsilat limitinin sınırları içinde gerçekleşmesi yasal bir zorunluluktur.

Sonuç olarak, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin Başkanlık Oluru ile belirlenen avans limiti üzerinde nakit tahsilatı yapmaları iç kontrol zafiyeti oluşturmaktadır. Bu nedenle günlük nakit tahsilatların belirlenen limit dâhinde yapılması ve limiti aşan tahsilatların ise havale, EFT, POS cihazı vb. tahsilat yöntemleri kullanılarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 10: Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi

Bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı borçların oluştuğu, borçlara ilişkin gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği, ancak gecikmeden kaynaklı borçların mali tablolara kaydedilmediği görülmüştür.

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

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

Yine aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesine göre ise; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider

yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "32 Faaliyet borçları" başlıklı 247'nci maddesine göre; bu hesap grubu, ödeme emri belgesine bağlandığı halde henüz hak sahiplerine ödenemeyen bütçe emanetleri ve mal alınıp, hizmet gördürülerek gider gerçekleşmiş olmakla birlikte ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen bütçeleştirilecek borçların izlenmesi için kullanılır. Faaliyet borçları niteliklerine göre bu grup içinde açılacak; 320-Bütçe Emanetleri Hesabı, 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı ve 329-Diğer Çeşitli Borçlar Hesabından oluşur.

Aynı Yönetmelik'in "42 Faaliyet borçları" başlıklı 316'ncı maddesine göre de faaliyet borçları hesap grubu, kamu idarelerinin mal ve hizmet alımları nedeniyle ya da diğer nedenlerle ortaya çıkan ve vadesi bir yılı aşan borçlarının izlenmesi için kullanılır. Faaliyet borçları, niteliklerine göre bu grup içinde açılacak 429-Diğer Faaliyet Borçları Hesabından oluşur.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu, giderlerin gerçekleştirilmesinin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlandığı, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödendiği, ancak giderlerin ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faizi gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verildiği, ödeme emri belgesine bağlandığı halde henüz hak sahiplerine ödenemeyen bütçe emanetleri ve mal alınıp, hizmet gördürülerek giderler gerçekleşmiş olmakla birlikte, ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen bütçeleştirilecek borçların da faaliyet borçları hesaplarında izlenmesinin gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşüldüğü, gecikmeye ilişkin

gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği, ancak gecikmeden kaynaklı borçların mali tablolara kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından; elektrik ve iletişim faturalarının düzenli olarak ödendiği, ancak bazı faturaların ödeme birimine geç ulaşması ve/veya ulaşmaması ve faturaların kontrol edilmesi nedenleriyle ödemelerde gecikmelerin olduğu, ancak bu gecikmelere ilişkin olarak herhangi bir gecikme zammı ve faizi gibi ödemelerin yapılmadığı, bu nedenle de harcama sorumluluğu açısından herhangi bir kusurun oluşmadığı, ayrıca nakit yetersizliğinden dolayı İdarenin bağlı kurum ve kuruluşlarına (İSKİ ve İGDAŞ) ait olan su ve doğalgaz faturalarının muhasebe kayıtlarına alınarak borç kayıtlarının oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare cevabında bağlı kurum ve kuruluşlarına ilişkin borç ve takip kayıtlarının yapıldığını ifade edilmiş ise de, yıllar itibariyle anapara ve gecikme zammı/faizi ayrımını gösteren herhangi bir kayıt sunulmamıştır. Bulguda da belirtildiği üzere, İdarenin bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşüldüğü, gecikmeye ilişkin gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği, ancak gecikmeden kaynaklı borçların muhasebeleştirilmediği ve mali tablolara kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, bazı faturalarda geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de, sadece dönem tutarlarının ödenmesi harcama sorumluluğu açısından herhangi bir kusur oluşturmamıştır. Ancak, bu durum; kamu mali yönetimi açısından sürdürülebilir bir uygulama değildir, ayrıca 5018 sayılı Kanun ile de bağdaşmamaktadır. Şöyle ki, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi 5018 sayılı Kanun'un gereğidir. Yine hem borç takibinin yapılabilmesi hem de gecikmeye ilişkin sorumlulukların belirlenmesi için borçların (anaparanın ve gecikme zammının/faizinin) muhasebe kayıtlarına tam ve zamanında alınması da gerekmektedir.

Söz konusu borçların muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle İdarenin 2022 yılı mali tablolarında “Faaliyet borçları” hesap grubu açısından hata oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 11: Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması

İdare tarafından tahsil edilmesi gereken cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının; kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Bahsi geçen husus için, 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi gereği hazırlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de düzenlenme yer almaktadır. Anılan Yönetmelikler uyarınca, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile kamu idarelerinin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemler ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükler ile kamu idarelerinin her türlü garanti ve taahhütlerinin nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin takibine yönelik olarak 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiştir.

990 ve 993 no.lu hesapların işleyişine ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarihli ve 13278 sayılı genel yazısında ise;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı

hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir...” denilmektedir.

Tablo 18: Gelir Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları

Açıklama	Bütçe ile Tahmin Edilen	Net Devreden	Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Devirden Tahsilat	Yılı Tahsilat	Toplam Tahsilat
Taşınmaz Kiraları	851.750.000,00	570.174.977,00	1.220.200.875,00	1.790.375.852,00	118.827.951,00	774.783.733,00	893.611.684,00
Lojman Kira Gelirleri	2.000.000,00	0,00	2.469.574,00	2.469.574,00	0,00	2.469.574,00	2.469.574,00
Lojman Kira Gelirleri	2.000.000,00	0,00	2.469.574,00	2.469.574,00	0,00	2.469.574,00	2.469.574,00
Ecrimisil Gelirleri	200.000.000,00	260.473.192,00	273.502.397,00	533.975.589,00	21.889.848,00	151.706.798,00	173.596.646,00
Ecrimisil Gelirleri	200.000.000,00	260.473.192,00	273.502.397,00	533.975.589,00	21.889.848,00	151.706.798,00	173.596.646,00
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	649.750.000,00	309.701.785,00	944.228.904,00	1.253.930.689,00	96.938.103,00	620.607.361,00	717.545.464,00
Kira Gelirleri	71.500.000,00	78.888.432,00	50.408.022,00	129.296.454,00	8.178.119,00	28.547.363,00	36.725.482,00
Kullanım Hakkı Gelirleri	530.000.000,00	226.083.893,00	779.531.168,00	1.005.615.061,00	87.227.116,00	480.789.146,00	568.016.262,00
Tahsis Gelirleri	750.000,00	28.718,00	1.366.219,00	1.394.937,00	26.446,00	718.573,00	745.019,00
Hal Müdürlüğü Kira Gelirleri	40.000.000,00	4.700.742,00	51.836.658,00	56.537.400,00	1.506.422,00	49.508.904,00	51.015.326,00
Hafriyat Alanları Gelirleri	7.500.000,00	0,00	61.086.837,00	61.086.837,00	0,00	61.043.375,00	61.043.375,00
Mesken Kira Gelirleri	1.200.000,00	2.181.156,00	1.193.501,00	3.374.657,00	520.685,00	904.690,00	1.425.375,00
Mesken Ecrimisil Gelirleri	2.000.000,00	6.828.347,00	20.995.040,00	27.823.387,00	366.025,00	4.764.201,00	5.130.226,00
TOPLAM				5.402.325.600,00			2.687.390.653,00

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 5.402.325.600 TL kira geliri tahakkuk ettirmiştir. Tahakkuku yapılan 5.402.325.600 TL tutarın 2.687.390.653 TL’si 2022 yılı içerisinde tahsil edilmiş ve izleyen yıllarda tahsil edilmesi gereken cari dönem ve gelecek dönemlere ait maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 2.714.934.947 TL (5.402.325.600-2.687.390.653=2.714.934.947) olduğu görülmüştür. Belediye tarafından söz

konusu 2.714.934.947 TL tutarın nazım hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Mali Hizmetler Daire Başkanlığı hizmete alacağı Finansal Yönetim Sisteminin (FYS) aktif olarak kullanılmaya başlanması ile birlikte Emlak Bilgi İşlem Sistemi (EBİS) ile entegrasyon sağlanarak bulguda sözü edilen kayıtların tutulmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, tahsil edilecek olan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin muhasebe kayıtlarında yer almaması sonucu 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı 2.714.934.947 TL eksik görünmektedir.

BULGU 12: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen

tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Aşağıda bu duruma örnek teşkil edecek ödemeler yer almaktadır:

- İKN: 2015/74736

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 08.04.2022- 3.101.889,58 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 07.07.2022-3.101.889,58 TL

- İKN: 2022/158103

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 31.05.2022-28.001.435,94 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 08.06.2022-16.615.435,94 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış:30.06.2022-11.386.000 TL

Örneklerden anlaşılacağı üzere; 2015/74736 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 08.04.2022 tarihinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 3.101.889,58 TL'nin ödemesi, 2022/158103 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 31.05.2022 tarihinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 28.001.435,94 TL'den sonra yapılmıştır. Oysa, 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alış tarihi daha önce olduğu için, öncelikle 3.101.889,58 TL'nin ödenmesi gerekirdi.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu hususu konusuna riayet edildiği söylene de 2022 yılı ödemelerinde mevzuat hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun

oluşmaması için mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Asfalt Yapım İşi Alt Yüklenici Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması

Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü tarafından açık ihale usulü ile 2020 yılında ihale edilen 218883 İKN numaralı İstanbul Geneli Asfalt Kaplama Yapılması İşi ile ilgili olarak; idare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve alt yüklenici sözleşmelerinden doğan damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği görülmüştür.

a) İdare Onayı Olmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Şartname'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde; ihale dokümanında, sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulmasının istendiği hallerde, yüklenicinin alt yüklenici listesini idareye sunarak onay almak zorunda olduğu; eğer ihale dokümanında alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin belirtilmesi istenmekle birlikte yüklenici teklifi kapsamında liste vermese dahi işin yürütülmesi sırasında yüklenici tarafından ihtiyaç duyulması halinde idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği, idare tarafından onay verilmeyen alt yüklenicinin hiçbir suretle iş yerinde çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İstanbul Geneli Asfalt Kaplama Yapılması İşi'nde, idarenin resmi onayı olmamakla birlikte bilgisi dahilinde üç tane alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür.

Alt yüklenici çalıştırılması, ancak idarenin resmi onayı ile mümkün bulunmaktadır. Ayrıca işçilerin sosyal güvenlik bildirimlerinde alt yüklenici üzerinde yer almaları, hakediş ödemeleri esnasında yüklenici için yapılan SGK borç sorgulamalarını işlevsiz hale getirmektedir.

Alt yüklenici ile asıl yüklenici arasındaki sözleşme ilişkisinin idarenin bilgisi ve onayı dâhilinde resmi çerçevede kurulması ve yürütülmesi; hangi alt yüklenicinin işin hangi bölümünü yapacağını idarece bilinmesi gerekmektedir. Zira alt yükleniciler, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 30'uncu maddesi hükmü uyarınca yaptıkları işlerden dolayı idareye karşı asıl yüklenici ile birlikte on beş yıl süre ile sorumludur. Bunun yanında, 4734

sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 11'inci maddesinde sayılan ihaleye katılamayacak olanların aynı zamanda alt yüklenici de olamayacakları hüküm altına alınmıştır. İdarenin onayı alınmadan alt yüklenici çalıştırılması bu kişiler için idare tarafından yasaklılık kontrolü yapılmasını da engellemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu ihale kapsamında nakliye çalışmalarında kullanılan araçlara şehir genelinde güzergâh kullanım izin belgesi alınabilmesi için idareye başvuru yapıldığı ve bedel içermeyen sözleşmeler ile birlikte Yol Bakım Müdürlüğüne Lojistik Yönetimi ve Terminaller Müdürlüğüne gerekli yazıların yazıldığı ifade edilmiştir. Ancak Alt yüklenici çalıştırılması İdarenin resmi onayı ile mümkün bulunmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde idarenin onayı olmadan işin alt yükleniciye devredilmesinde açıkça mevzuata aykırılık bulunmaktadır.

b) Yüklenici ile Alt Yükleniciler Arasında İmzalanan Sözleşmelerden Doğan Damga Vergisinin Ödenip Ödenmediğinin İdare Tarafından Kontrol Edilmemesi

Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü tarafından ihale edilen yapım işine ilişkin yükleniciler ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmeler, yükleniciler tarafından idareye ibraz edildiğinde, adı geçen sözleşmelerin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrolünün yapılmadan söz konusu sözleşmelerin işleme konulduğu görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; anılan Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar damga vergisine tabi olacağı; 26'ncı maddesinde ise, Resmi Dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kağıtların Damga Vergisini aramaya ve eksik olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, vergi dairesine göndermeye mecbur olduğu düzenlenmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin beşinci fıkrasında; yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gereklidir.

Yapılan incelemede, İdarenin yapmış olduğu yapım işi ihalesinde; ihale dokümanlarında İdarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği belirtilmesine rağmen yüklenicinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesine aykırı olarak alt yüklenici

olarak çalışacakları kişi/firmaları ve yaptırmak istedikleri işleri İdareye bildirmek suretiyle gerekli onayları alınmadan üç adet alt yüklenici sözleşmesi imzaladıkları, sözleşme örneklerini İdareye ibraz ettikleri halde bu sözleşmelerden doğan damga vergilerinin ödenip ödenmediğine ilişkin gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bedel içermeyen söz konusu taşeron sözleşmelerine ait damga vergisi ödenmesi hususunun ilgili firmaya iletilmiş olduğu, ödemenin kontrolü sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak mevzuat gereği alt yüklenici sözleşmesinin idareye sunulması tarihi itibarıyla gerekli kontrollerin sağlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından adı geçen işin alt yüklenicilere yaptırılması durumunda işin asıl yüklenicisi ve alt yüklenicisi arasında yapılan sözleşmelerinden damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrolü sağlanmalıdır.

BULGU 14: Yapım İşi İhalesini Kazanan Yüklenicinin Kendisinin de Ortağı Olduğu Bir Adi Ortaklığı Alt Yüklenici Olarak Ataması

Ümraniye-Ataşehir-Göztepe Metrosu ihalesini kazanarak işin yüklenicisi olan adi ortaklığın, kendisinin de hissedarı olduğu başka bir adi ortaklığı 25.05.2018 tarihinde aynı işte alt yüklenici olarak atadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev’i itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişiyi ifade etmektedir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 620’nci maddesine göre; adi ortaklık sözleşmesi, iki ya da daha fazla kişinin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek üzere birleştirmeyi üstlendikleri sözleşmedir. Bir ortaklık, kanunla düzenlenmiş ortaklıkların ayırt edici niteliklerini taşııyorsa, bu bölüm hükümlerine tabi adi ortaklık sayılır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale edilen bir yapım işinde alt yüklenici olmanın temel koşulu bir gerçek kişi (şahıs) veya bir tüzel kişi olmaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, mevzuatımıza göre adi ortaklıkların tüzel kişilikleri bulunmamakta olup, bir adi ortaklığın bir yapım işinde alt yüklenici olarak belirlenmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede; 03.03.2017 tarihinde ihale edilen ve 14.04.2017 tarihinde sözleşmesi imzalanan Ümraniye-Ataşehir-Göztepe Metrosu Yapım İşinde ihaleyi kazanarak

işin yüklenicisi olan adi ortaklığın, kendisinin de hissedarı olduğu başka bir adi ortaklığı alt yüklenici olarak atama talebinin kabul edildiğinin, İBB'nin 25.05.2018 tarihli yazısı ile yüklenici adi ortaklığına bildirildiği görülmüştür.

Oysaki yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca bir adi ortaklığın özellikle de yüklenicinin ortaklardan olduğu bir adi ortaklığın alt yüklenici olarak belirlenmemesi gerekirdi.

İdare cevabında, işin yüklenicisi olan adi ortaklığın, kendisinin de hissedarı olduğu başka bir adi ortaklığı alt yüklenici olarak çalıştırılması hususunda mevzuatta aksi bir hüküm bulunmadığını, "yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortakları da alt yüklenici olarak çalıştırılmazlar." mevzuat hükmünün bulguda belirtilen ihale tarihinden sonra yürürlüğe girdiğini ifade etmiş olsa da, yukarıda da belirtildiği üzere alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişiyi ifade etmekte olup işin yüklenicisi olan adi ortaklığın tüzel kişiliği bulunmadığından İdare cevabı yerinde görülmemiştir.

Bu itibarla; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde görevlendirilecek alt yüklenicilerin, mevzuatın izin verdiği kişilerden olması ve adi ortaklıkların alt yüklenici olarak görevlendirilmemesi gerektiği mütalaa edilmektedir.

BULGU 15: Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ Teknik Şartnamesinde Yer Alan Kriterlere Uymayan Şoförlerin Çalıştırılması ve Kriterlere Uymayan Personel Çalıştırılmasına İlişkin Cezai Müeyyidelerin Şartname ve Sözleşmesinde Öngörülmemesi

36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ ile ilgili olarak; şartname ve sözleşmesinde belirlenen kriterleri sağlamayan şoförlerin çalıştırıldığı ve Teknik Şartnameye aykırı personel çalıştırılması ile ilgili herhangi bir cezai müeyyide düzenlenmediği görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin, Temmuz 2021 ila 2024 dönemine ilişkin araç ve şoför ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ihalesi yapılan 36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alım İşine ait Teknik Şartnamede; çalıştırılacak personele ilişkin belirli kriterler belirlenmiş ve ihale kapsamında çalışacak şoförlerin sahip olacakları sürücü belgeleri ve tecrübeleri ile alakalı bazı düzenlemelerin yanı sıra, şoförlerin Güncel SRC-2 veya SRC-4 ve Psikoteknik belgelerine sahip olacağı belirtilmiştir.

Adı geçen işte, araçların karayolları ve trafik mevzuatına göre; belge eksikliği, fenni muayenelerin geç yapılması, araç modelinin Teknik Şartnamede belirtilen kriterlere uygun

olmaması gibi hususlarla alakalı olarak Sözleşmede bazı cezai müeyyideler bulunmaktadır. Ancak, şoförlerin Teknik Şartnamede belirtilen kriterlere uygun olmadığı durumlarla alakalı olarak herhangi bir cezai müeyyide öngörülmemiştir.

Yapılan incelemede, söz konusu İş kapsamında 565 şoförün çalıştırılmasının öngörüldüğü, bu kapsamda çalıştırılan şoförlerden 91'inin psikoteknik belgesinin olmadığı, 26 şoförün ise, src-2 veya src-4 belgesinden herhangi birinin olmadığı tespit edilmiştir.

Bu durumda, çalıştırılan şoförlerle ilgili olarak Teknik Şartnamede belirlenen kriterlere ilişkin müeyyidenin düzenlenmemiş olması yüklenici tarafından herhangi bir cezai müeyyideye maruz kalmadan Teknik Şartnameye aykırı sürücü çalıştırılması sonucunu doğuracak olup, İdare tarafından bu aykırılıklara ilişkin herhangi bir ceza kesilmesi söz konusu olamayacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bazı şoförlerin belgelerinin eksik olduğu ve gerekli uyarıların yapıldığı ve SRC belgeleri eksik olan şoförlerin belgelerini kısa sürede tamamladıkları ifade edilmiştir. Ayrıca Cezai müeyyidelerin yeni yapılacak olan ihale şartnamesinde yer alacağı belirtilmiştir. İdare bulgumuza iştirak etmekle birlikte her ne kadar SRC belgelerinin tamamlandığını söylese de bu hususa ilişkin kanıtlayıcı evrak sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İhale konusu İşte kriterleri sağlamayan şoförlerin çalıştırılması riskinin önüne geçilmesi amacıyla kriterlere uymayan personel çalıştırılmasına ilişkin cezai müeyyidelerin şartname ve sözleşmesinde yer alması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 16: Araç Kiralama Hizmet İhalesi İçinde Yer Alması Gereken Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan Personel Temini, Yapım, Diğer Hizmet İhaleleri vb. İhalelerin İçinde Temin Edilmesi

Araç kiralama hizmet alımı ihalesi dışındaki birçok ihalede kontrol aracı, hizmet aracı vb. binek araçların kiralandığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesine dayanılarak 2006/10193 sayılı BKK ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller çıkarılmış ve söz konusu Esas ve Usullerin "Temel Amaçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca 237

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

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2021/14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alımı suretiyle edinecekleri toplam taşıt sayısının kademeli olarak azaltılmasına ilişkin tedbirlerin alınması ve bu kapsamda 2020 yılındaki taşıt sayılarını 2021 yılından başlamak üzere 2023 yılı sonuna kadar kümülatif olarak en az yüzde 20 oranında azaltılacağı belirtilmiştir. Yine aynı Genelgede, yukarıda bahsedilen Esas ve Usullerde ki araçlarla ilgili motor ve silindir hacmi, yabancı menşeli olup olmaması ve diğer şartlar geçerliliğini korumuştur.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin asıl amacının taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi olduğu ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan araç temin edilmesi hususunu düzenlediği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda kiralanacak olan araçlarla ilgili hususların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Genelgede kamu kurumlarının taşıt sayılarında 2021 yılından başlamak üzere kümülatif azaltma yapması gerektiği belirtilerek yabancı menşeli ve 1600 cc motor ve silindir hacminin üzerindeki binek araçların kiralanmaması hususu düzenlenmiştir. Bu kapsamda idareler Genelge ile Esas ve Usullerde yer alan şartlara uymak zorundadırlar.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından ihale edilen araç kiralama ihalesinde 715 adet binek araç kiralaması yapılmıştır. Ancak, söz konusu İhale dışında sosyal yardım projelerinin yürütülmesi doğrudan hizmet alım işi; İstanbul geneli yeşil alan, cadde, meydan, köprü ve üst/alt geçit projelerinin hazırlanması işi; billboard kiralama ihalesi; spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde bulundurulması işi vb. personel temini, yapım ve hizmet ihaleleri yanında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde, ilgili olsun veya olmasın binek araç kiralaması yapıldığı görülmüştür. Bu kapsamda Müdürlüklerin asıl araç kiralama ihalesi dışındaki ihaleler yoluyla edinmiş olduğu binek araç sayısının 678 adet olduğu tespit edilmiştir. Müdürlüklerin asıl araç ihalesi dışında farklı birçok ihalelerle araç edinilmesini genel alım yöntemi haline getirdiği anlaşılmaktadır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi idarelerin hizmet alımı suretiyle araç kiralama hizmetlerinde uyacağı kurallar Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller ile Cumhurbaşkanınca belirlenmiştir. Bu kapsamda Belediye tarafından ilgili olsun

veya olmasın birçok ihalede binek araç temin edinilmesi, edinilen araçların ve mevzuatların izin verdiği şartları sağlayıp sağlamadıkları noktasında takibi güçleştirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tüm İstanbul geneline yayılan hizmetlerin ve bunların kontrollerinin sorunsuz şekilde gerçekleştirilebilmesi kapsamında temin edilen araçların işin bir parçası olup saha hizmetlerinin denetlenmesi ve yerinde gözlemlenmesi için ihtiyaç dâhilin de alındığı ifade edilmiştir. Ayrıca araçlar ile ilgili ihale dokümanı içerisinde yer alan teknik şartnamede araçların yabancı menşeli olması ile ilgili bir düzenleme yapılmadığı, binek araç kiralamalarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesi uyarınca yapılan ihaleler ile aralarında doğal bağlantı olduğu, birlikte ihale edilmesinin kamu yararı sağladığı, bu hususun Kanun'un ruhuna uygun olduğu, aynı zamanda ihale konusu hizmetin baştan sona yürütülmesi gereken bütünlüklü bir iş olduğu ve işin gerçekleştirilmesi esnasında idare açısından birden fazla yüklenici ile muhatap olma, iş sahasının paylaşımı, program organizasyon ve personele ilişkin hususlar bakımından sıkıntılar oluşturacağı, anılan sıkıntıların işin sağlıklı, etkin ve verimli şekilde yürütülmesinin önünde engel teşkil edeceği, bunun da İdarenin alımdan beklediği faydayı sağlamayacağı belirtilmiştir. İdare tarafından nerdeyse bütün ihalelerde binek araç kiralaması yapılmasının, ihale konusu işlerle doğal bağlantılı olduğu söylene de billboard kiralama ihalesi; spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde bulundurulması işi vb. personel temini, yapım ve hizmet ihaleleri yanında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerinde öngörülen binek araç kiralamalarının hepsinin ihalelerle arasında doğal bağlantı bulunamayacağı ve her ne kadar yabancı menşei vs. özellikle binek araç kiralamalarına ilişkin teknik şartnamede hüküm bulunmadığı söylene de ihalelerde temin edilen araçlar arasında Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in yasakladığı nitelikte araçlar olduğu, bu kapsamda binek araç kiralamalarının mevzuatın öngördüğü şartları taşımaları bakımından denetimin sağlanamadığı ayrıca hali hazırda İdarenin binek araç kiralamasıyla ilgili Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından asıl araç kiralaması ihalesinde binek araç kiralamaları yapıldığı, hal böyle iken İdarenin neredeyse bütün ihalelerinde binek araç kiralaması yapılmasının hem mevzuata uygun düşmediği gibi hem de mevzuatın izin vermediği araçların kiralanması hususlarının söz konusu olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, Belediyenin ihtiyaç duyduğu binek araç kiralamalarını araç kiralaması ihalesi içerisinde temin etmesi bu kapsamda araç kiralaması ile ilgisi olmayan diğer ihaleler içerisinde binek araç kiralamalarına yer verilmemesi gerektiği düşünülmeyle birlikte İdareye ait araçların mevzuatın öngördüğü hususlara uyup uymadığı ve gerekli şartları sağlayıp

sağlamadığının takibinin yapılması ve ihtiyaç fazlası araçların kiralanamaması konusunda gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 17: Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi

2022 yılı içerisinde yapılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımları, spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde bulundurulması işlerine ilişkin ihalelerde mevzuata aykırı şekilde akaryakıt dâhil araç kiralamaları yapıldığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesine istinaden hazırlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Temel amaç" başlıklı 5'inci maddesinde; kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Aynı Esaslar'ın "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; *"taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir."* hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idarelerinin hizmet alımı suretiyle araç kiralamaları yapabilirler. Yapılan araç kiralamalarının şoförlü ya da şoförsüz olabilir. Ancak, hizmet alımı suretiyle yapılan taşıt kiralamalarında akaryakıt hariç kiralama yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesine ilişkin Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından "36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alımı" ihalesi akaryakıt hariç olarak yapılmıştır. Ancak, İdarenin diğer harcama birimleri tarafından yapılan personel çalıştırılması, spor tesislerinin işletilmesi vb. ihalelerde de araç kiralamaları yapıldığı, bu ihalelerde araç kiralamasının akaryakıtın da dâhil edilerek ihaleye çıktığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, diğer harcama birimlerinin yapmış olduğu akaryakıt dahil araç kiralamaları özünde doğrudan hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi ihalesi olmamakla birlikte bu ihalelerin veya alımların içinde akaryakıt dahil taşıt edinilmesinin söz konusu Esas ve Usuller kapsamında değerlendirilmesi gerekir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Şile, Çatalca, Silivri, Beykoz, Arnavutköy, Büyükçekmece gibi uzak ilçelerden araçların sadece yakıt alımı için

Edirnekapı ve Kartal'da bulunan Belediye istasyonlarına gelmeleri yakıt israfına da sebebiyet vereceği bu nedenle, vatandaş odaklı bir hizmet anlayışıyla çalışmaların aksatmadan yürütülmesi ile kamu yararı göz önünde bulundurularak yakıt israfının önlenmesi amacıyla söz konusu ihale dosyasında bulunan araçların yakıt dahil olarak kiralandığı belirtilmiştir. Ancak idarede yapılan denetimde idarenin sadece Edirnekapı ve Kartalda değil 104 ayrı noktada istasyonu bulunmakta olup merkeze uzak olan ilçelerde de istasyonları bulunmaktadır. Bu sebeple İdarenin cevabı bulguyu karşılamamaktadır. Kaldı ki akaryakıt dahil araç kiralaması mevzuata da aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımları kapsamında yapılan araç kiralamalarının yukarıda açıklanan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 18: 696 sayılı KHK Kapsamında Gerçekleştirilen Doğrudan Hizmet Alımlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından Belediye Şirketinden ihtiyaç duyduğu işçi personel temini amacıyla gerçekleştirilen doğrudan hizmet alımlarında hatalı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

a) Birim Fiyat Teklif Cetveli Hazırlanmaması ve Yükleniciden Birim Fiyat Teklif Alınmadan Yaklaşık Maliyet Tutarı Üzerinden Sözleşme İmzalanması

İdare tarafından 2022 yılında 696 sayılı KHK kapsamında gerçekleştirilen doğrudan hizmet alımlarında birim fiyat teklif alınmadan yaklaşık maliyet tutarı üzerinden sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanmasının zorunlu olacağı belirtilmiştir.

Yine devamında, *“personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemleri bulunması halinde, bu kalemlerin kapsamındaki işler dahil, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak asgari personel sayısının ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden teklif alınabilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

Bu çerçevede, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, idarece birim fiyat teklif cetveli hazırlanırken işçi sayısı üzerinden teklif alınması uygun görülmeyen iş

kalemi/kalemleri bulunup bulunmadığı belirlenecek ve buna göre, işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kaleminin/kalemlerinin bulunması halinde, idarenin bu iş kalemi/kalemleri için teklife esas alınacak birimi, “işçi sayısı” yerine, o iş kalemini/kalemlerini oluşturan unsurları dikkate almak suretiyle kendisi belirleyerek birim fiyat teklif cetvelinde ait olduğu iş kaleminin/kalemlerinin “birim” sütununa yazacağı düzenlenmiştir. Yine aynı madde içerisinde ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemleri hariç, birim fiyat teklif cetvelindeki işçilik kalemleri için (işçi x ay) üzerinden teklif alınması zorunlu olduğu brüt asgari ücret veya üzerinde ücret ödenmesi öngörülen personelin varsa nakdi yol ve yemek bedeli dâhil aylık ücreti, fazla çalışma, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılacak çalışmalara ilişkin ücretler ile engelli işçi ücreti gibi ayrı ayrı hesaplanması gereken her bir işçilik maliyeti için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır açılması, malzeme giderlerinin de ayrı iş kalemleri şeklinde düzenlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin İstanbul Personel Yönetim AŞ (İSPER) den yapmış olduğu hizmet alımlarında birim fiyat teklif cetveli hazırlamadığı ve İSPER AŞ'nin birim fiyat teklif vermeden yaklaşık maliyet cetvelindeki yapılan hesaplamalar üzerinden sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci madde de yer alan, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle gördürebilir hükmüne istinaden Birim Fiyat Teklif Cetveli hazırlanmadığı ve yüklenici şirketten birim fiyat teklifi alınmadığını ifade etmişlerdir. İdare cevabında her ne kadar 4734 sayılı Kanun'un 22'nci ve 62'nci maddesindeki limit ve şartlara tabi olmadığından birim fiyat teklif cetveli hazırlanmadığını ve şirketten buna istinaden teklif alınmadığını ifade etse de söz konusu mevzuatta ki limit ve şartlar parasal tutarlara ilişkin olup birim fiyat teklif cetveli ile alakalı bir serbestlik bırakmamıştır. Kaldı ki Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanmasının zorunlu olacağı belirtilmiş ve hala yürürlüktedir. Bu nokta da idare cevabında bulgumuzu karşılayamamıştır.

Açıklanan nedenlerle, Belediye şirketlerinden personel temini amacıyla gerçekleştirilen doğrudan hizmet alım sözleşmelerinde birim fiyat teklif cetvelinin hazırlanması gerektiği

düşünülmektedir.

b) Yaklaşık Maliyetin Hatalı Hesaplanması

Büyükşehir Belediyesi tarafından İSPER AŞ'den gerçekleştirilen doğrudan hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin hatalı hesaplandığı görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; asgari işçilik maliyetinin, sözleşme giderlerinin, genel giderlerin, işçilikle bağlantılı ayni giderlerin ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği, "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu usul ve esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde "*Hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak (Değişik ibare: 25/01/2017-29959 R.G./1. md.) %7 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenir. Bu tutar, kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur. (Ek: 16/7/2011-27996 R.G./1. md.) Yüklenici için öngörülen kar tutarının bu cetvelde gösterilmesi zorunludur.*" hükmü bulunmaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet" başlıklı 10'uncu maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde personel maliyetinin, tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş brüt asgari ücret tutarı ile bu tutar üzerinden hesaplanan işveren payı toplamından az olmamak üzere bulunan maliyetlerin dikkate alınarak hesaplanacağı ifade edilmiştir. İhale konusu işte çalışacak personele ilişkin yemek, yol gibi maliyetlerin teklif fiyatına dâhil edilmesinin öngörüldüğü

hallerde, yukarıda yapılan hesaplamalara; bu maliyetlerin brüt tutarları da ekleneceği ayrıca personele nakdi olarak ödenmesi öngörülen yemek ve yol bedelinin günlük brüt tutarları ile söz konusu yemek ve yol bedellerinin bir ayda kaç gün üzerinden verileceği idari şartnamede gösterileceği belirtilmiştir. Yine aynı maddenin devamında yaklaşık maliyetin hesabında ilgili mevzuatı uyarınca belirlenmiş kısa vadeli sigorta kolları prim oranı dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde; Tekliflerin hazırlanmasında ve asgari işçilik maliyetinin hesaplanmasında, ihale tarihinde yürürlükte bulunan asgari ücretin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda ki mevzuat hükümlerinden; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin hesaplanırken Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Yaklaşık maliyetin hesabında işçilerin yaklaşık maliyetin hesaplandığı tarihteki brüt ücretleri üzerinden hesaplanacağı ve bu hesaplamalara yemek ve yol öngörülme şartıyla ekleneceği, tatil günlerinde çalışma ve kısa vadeli sigorta kolları primlerinin de hesaplamalarda dikkate alınacağı belirtilmiştir. Çıkan tutara sözleşme ve genel gider ile yüklenici karı eklenerek yaklaşık maliyetin belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin, İSPER AŞ'den 2022 yılı personel ihtiyaçları için yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında sözleşmelerin 31.12.2021 tarihinde yapıldığı görülmüş olup, bunun doğal sonucu olarak yaklaşık maliyet hesaplamasında çalıştırılacak personelin brüt ücretlerinin 2021 yılının Aralık ayındaki brüt ücretler üzerinden yapılması gerektiği aşikârdır. Yapılan incelemelerde yapılan yaklaşık maliyet hesaplamalarında Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan "tüketici fiyat endeksi 2021 Kasım" bülteninde yer alan bir önceki yılın aynı ayına göre değişim oranı eklenerek yapılan hesaplama, yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesine ve sözleşmenin bu yüksek fiyattan imzalanmasına sebep olmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Doğrudan hizmet alımına ilişkin tüm hizmetler; 1/1/2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare

Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslarının 5 inci ve 49 uncu maddesine göre yürütülmekte olduğu bu bağlamda çalışanların alım gücünün enflasyon karşısında gerilememesi için doğrudan hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personelin ücretlerinde de TÜİK verileri baz alınarak düzenleme yaptıklarını belirtilmiştir. Ancak söz konusu bulgu hususu işçilerin mali ve sosyal ücret artışları ile ilgili olmayıp yaklaşık maliyetin hesaplanmasında yapılan hatadan bahsetmektedir. Zira İdare yaklaşık maliyet hesaplaması yaparken 2021 yılı aralık ayı işçi ücretlerini değil 2021 aralık ayı işçi ücretlerine kasım ayı TÜİK enflasyon oranını uygulamak suretiyle yaklaşık maliyet hesaplaması yapmıştır. Ancak Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde; Tekliflerin hazırlanmasında ve asgari işçilik maliyetinin hesaplanmasında, ihale tarihinde yürürlükte bulunan asgari ücretin dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda işçilerin alım gücünün enflasyon karşısında erimesi ile ilgili bir husus bulgu konusu zaten edilmemiştir. Bu sebeple İdarenin cevabı bulgu konusunu karşılamamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılı için yapılan personel çalıştırılmasına yönelik doğrudan hizmet alımlarında, yaklaşık maliyetin mevzuatın öngördüğü şekilde belirlenmediği ve gerçekçi olmadığı anlaşılmaktadır.

c) Fiyat Farkına İlişkin Hatalı Uygulamaların Yapılması

2022 yılı içerisinde Bağımlılıkla Mücadele ve Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü, Engelliler Şube Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü ile Sağlık ve Hıfzıssıhha Şube Müdürlüğü'nün yapmış oldukları doğrudan hizmet alımlarında fiyat farkına ilişkin hatalı uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen söz konusu Müdürlüklerin 2022 yılı için yapmış oldukları doğrudan hizmet alımları sözleşmelerinde 31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar"a göre akaryakıt için fiyat farkı verileceği düzenlenmiş ve fiyat farkı hesaplamasında kullanılacak olan katsayılar ile formüller buna göre belirlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanuna Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkında Uygulanacak Esasların 5'inci maddesinde yer alan $F = A_n \times B \times (P_n - 1)$ formülünden yola çıkarak hesaplama yapılacağı ve "A_n" yerine yazılacak tutarın; "A_n: İlk

geçici hakedişte (n=1) olmak üzere (n) inci hak edişte; birim fiyatlı işlerde uygulama ayında gerçekleşen iş kalemlerinin sözleşme fiyatlarıyla çarpılması sonucu bulunan tutarı (TL),” olduğu belirtilmiştir.

Aynı Esaslar’ın 6’ncı maddesinde ise; “İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca çalıştırılan işçinin İdari Şartnameye göre ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasındaki fark, 5 inci madde uygulanmaksızın ödenir veya kesilir.” denilmiştir.

Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; “Bu Yönetmeliğin amacı; 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca ihale edilen işlere ait sözleşmelere ilişkin olarak 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca yapılan toplu iş sözleşmeleri sonucunda, alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin işçiliğe bağlı giderlerinde oluşan artışın fiyat farkı olarak ödenmesini düzenlemektir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden, uygulama ayında gerçekleşen iş kalemlerinin Sözleşmede yer alan fiyatlarla çarpılması sonucu bulunacak tutarın formülde yer alan “An” yerine yazılacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca Toplu İş Sözleşmesinden kaynaklanan artışların ise yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri kapsamında esasların 5’inci maddesinden ayrı hesaplanarak fiyat farkı olarak ödeneceği düzenlenmiştir. Bu durumda Sözleşmede yer alan ve akaryakıt için fiyat farkı verilmesinin hesabında kullanılan formülde “An” yerine yazılacak tutarın Toplu İş Sözleşmesinden kaynaklanan artışlar dâhil edilmeden fiyat farkı hesaplaması yapılması gerektiği ve Toplu İş Sözleşmesinden kaynaklı artışların ayrı hesaplama yapılarak fiyat farkının bulunması ve ödemenin bu hesaplamalara göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bulgunun (a) bendinde bahsedildiği üzere, İSPER AŞ’den yapılan doğrudan hizmet alımlarında birim fiyat teklifin olmadığı ve sözleşme fiyatlarına dayanak sağlayan tutarın yaklaşık maliyetteki hesaplamalardan alındığı ifade edilmişti. Yine bulgunun (b) bendinde yaklaşık maliyette iş kalemlerinin tutarları belirlenirken alıma çıkılan yani Aralık 2021 tarihinde ki personelin ücretleri üzerinden hesaplama yapılması gerekirken

2022 Ocak ayında alacağı zam hesaba katılarak daha yüksek ücret belirlenmiş ve doğal olarak Ocak 2022’de toplu sözleşme fiyat farkı olarak verilecek ve “An” tutarına dâhil edilmeyecek olan Toplu İş Sözleşmesi farklarının dâhil edilmesi sebebiyle uygulama ayında akaryakıtta ilişkin fiyat farkı hesabında “An” tutarının daha yüksek çıkmasına sebep olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslara göre akaryakıt için fiyat farkı verileceği düzenlenmiş ve fiyat farkı hesaplamasında kullanılacak olan katsayılar ile formüllerin buna göre belirlendiği ifade edilmiştir. Ayrıca bulguda adı geçen Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü’nün ilgili yılda Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı kapsamında akaryakıt kalemi içeren dosyalarında sözleşme tarih itibariye yürürlükte bir Toplu İş Sözleşmesi bulunmaması nedeniyle akaryakıt fiyat farkı hesaplanmasında Toplu İş Sözleşmesinden kaynaklı artışlara ilişkin her hangi bir maliyet unsuru bulunmadığını belirtmişlerdir. İdare cevabında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslara göre fiyat farkı hesaplaması yapıldığını söylese de Bağımlılıkla Mücadele ve Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü, Engelliler Şube Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü ile Sağlık ve Hıfzıssıhha Şube Müdürlüğü’nün akaryakıt fiyat farkı formülünde yer alan “An” tutarının Aralık 2021 tarihinde ki işçi personelin ücretleri üzerinden hesaplama yapılması gerekirken Başkanlık oluru ile 2022 Ocak ayında alacağı zam hesaba katılarak hesaplama yapılmış ve doğal olarak Ocak 2022’de toplu sözleşme fiyat farkı olarak verilecek ve “An” tutarına dâhil edilmeyecek olan Toplu İş Sözleşmesi farklarının dâhil edilmesi sebebiyle uygulama aylarında akaryakıtta ilişkin fiyat farkı formülünde yer alan “An” tutarının daha yüksek çıkmasına sebep olunmuştur. Ayrıca İdare tarafından Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğünde 2022 yılı için toplu iş sözleşmesinden kaynaklı bir artışın bulunmadığı söylene de 2021 Aralık ayı işçi ücretlerine toplu iş sözleşmesi değil başkanlık oluru ile verilen %33 zam uygulaması yapılmış ve 2022 yılı uygulama ayında fiyat farkı olarak verilecek %33’lük zam dâhil edilerek “An” tutarı bulunmuştur. Bu sebeple idare cevabında bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Yukarıda bahsedilen hususlar çerçevesinde, fiyat farkı hesabının mevzuatına uygun olarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

d) Fiyat Farkı Hesaplamasında Kullanılan Katsayıların Uygulama Aylarında Değiştirilmesi

Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü'nün 2022 Yılı Sosyal Yardım Projelerinin Yürütülmesi Doğrudan Hizmet Alım İşine ilişkin fiyat farkı hesabında kullanılmak üzere sözleşmesinde belirlenen katsayıların kamu zararına sebebiyet vermemek koşuluyla uygulama ayında değiştirildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun "Fiyat farkı Verilebilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde, sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı düzenlenmiştir. Bu maddeye istinaden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar çıkarılmıştır. Söz konusu Esasların "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesi çerçevesinde doğrudan temin usulüyle yapılan ve birinci fıkrada fiyat farkı hesaplanabileceği öngörülen hizmet alım sözleşmelerinde bu Esaslara uygun şekilde hazırlanmış açık bir düzenleme bulunması halinde bu Esaslar uygulanabileceği belirtilmiştir. Esasların 5'inci maddesinde, fiyat farkı hesabının nasıl yapılacağı ve katsayılarının nasıl belirleneceği, 6'ncı maddesinde, işçilik maliyetlerin değişikliğinde fiyat farkının nasıl verileceği düzenlenmiştir. Aynı Esasların 7'nci maddesinde ise, fiyat farkına ilişkin uygulama esasları belirtilmiş olup fiyat farkı uygulanabilmesi için, söz konusu işlerin ihalelerine ilişkin idari şartname ve sözleşmelerde açıkça ifade edilmiş olması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve sözleşmelerde yer alan fiyat farkına ilişkin usul ve esaslarda sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı özellikle vurgulanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre ihale edilen hizmet ihaleleri ile açıkça ifade edilmek koşuluyla doğrudan temin yöntemi ile yapılan hizmet alımlarında da fiyat farkı verilebileceği, ancak doğrudan temin usulüyle yapılırsa dahi fiyat farkı hesabının yukarıda belirtilen Esaslar çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

Sosyal Hizmetler Müdürlüğünün, İSPER AŞ den yapmış olduğu Doğrudan Hizmet Alımı İş sözleşmesinde; akaryakıt için 31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar"a göre fiyat farkı verileceği ve fiyat farkı hesaplamasında a1:0,879 a2:0,018 b1:0,021 b2:0,080 c:0,002 olmak üzere katsayıların belirlendiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde, söz konusu Doğrudan Hizmet Sözleşmesi 2'nci hakedişinden itibaren kamu zararına sebebiyet vermeden a1 katsayısının 0,861 b2 katsayısının ise 0,098 olarak değiştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; kamu zararına sebebiyet vermemek ile birlikte fiyat farkı hesaplamasında kullanılan katsayıların uygulama aylarında değiştirilmesi ile ilgili tespit edilen hususlara ilişkin 2023 yılı hakediş ödemelerinde gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Yapılan açıklamalar neticesinde, hizmet alımı öncesi belirlenen ve sözleşmede yer alan katsayıların hakediş ödemeleri esnasında değiştirilmesi endekslerdeki artışın her mal veya malzeme için aynı olmaması sebebiyle fazla ödeme riski oluşturacağı düşünülmekle birlikte mevzuata da aykırılık oluşturacağı düşünülmektedir.

BULGU 19: Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması

İdarenin yaptığı bazı mal alım ihalelerinin, Kamu İhale Genel Tebliği gereğince kısmi teklif alınmak yerine, kısmi teklife kapalı olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal alımı ihalelerinde istenecek belgeler" başlıklı 54.2'nci maddesinin (ğ) bendinde;

"Birden çok mal kaleminin birlikte alındığı bir ihalede; bir veya birden çok mal kaleminin satış faaliyetinin yerine getirilebilmesi için ilgili mevzuat gereğince özel bir izin, ruhsat veya faaliyet belgesi alınması zorunlu, diğer mal kalemleri için ise bu belgelerin alınması zorunlu değil ise alımların birlikte yapılabilmesi için alımlar arasında bağlantı olması ve ihalenin kısmi teklife açılması zorunludur. İdare alımın niteliğini esas alarak iş ortaklığı ve/veya konsorsiyumların bu belge veya belgeleri sunmasına yönelik olarak ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede gerekli düzenlemeyi yapmak zorundadır." denilmektedir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde;

"(5) Birden çok mal kaleminin birlikte alındığı bir ihalede; bir veya birden çok mal kaleminin satış faaliyetinin yerine getirilebilmesi için ilgili mevzuat gereğince özel bir izin, ruhsat veya faaliyet belgesi alınması zorunlu, diğer mal kalemleri için ise bu belgelerin alınması zorunlu değil ise alımların birlikte yapılabilmesi için alımlar arasında bağlantı olması ve ihalenin kısmi teklife açılması zorunludur. İdare alımın niteliğini esas alarak iş ortaklığı ve/veya konsorsiyumların bu belge veya belgeleri sunmasına yönelik olarak ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede gerekli düzenlemeyi yapar." hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca Gübrelerin Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği'ne göre de gübre satışı ve dağıtımını yapmak belli bir izin ve belge alma şartına bağlanmıştır. Benzer şekilde bitki koruma

ürünlerinin satışı için de mevzuat gereği özel bir ruhsat gerekmektedir. Söz konusu ihaleler kapsamında satışında herhangi bir özel izin veya ruhsat bulunmayan diğer malların da olduğu görülmüş olup satışı için özel bir izin ve belge gerektiren ve yukarıda bahsi geçen malların ihale kapsamında alınmasında yukarıdaki KİK Genel Tebliği hükümlerine göre hareket edilmesi zaruridir.

Yapılan incelemede, İdarenin yaptığı bazı mal alım ihaleleri kapsamında alımı gerçekleştirilen mal kalemlerinin, kısmi teklife konu edilmeksizin alım yapılmak suretiyle temin edildiği tespit edilmiştir. Oysaki yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, bahsi geçen her bir ihale kapsamında yer alan mal kalemlerinin kısımlara bölünerek kısmi teklife açık bir ihale kapsamında teminin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olduğu ortadadır.

Buna göre, İdarenin yaptığı aşağıdaki ihaleler kapsamında alınan mal kalemleri için kısmi teklife açık olarak ihaleye çıkılmaması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde bahsi geçen saydamlık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı olmasının yanı sıra yukarıda bahsi geçen KİK Genel Tebliği hükümlerine de tezat teşkil etmektedir.

- 2022/158103 İKN'li 104.438.437,50 TL sözleşme bedelli, İstanbul İli Genel Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi
- 2022/890534 İKN'li 424.590.414,40 TL sözleşme bedelli, İstanbul Genel Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi

Tablo 19: Bazı Malların Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Fiyatları

İhale Kayıt Numarası	İlaç Yaklaşık Maliyet Toplam (TL)	İlaç Sözleşme Fiyatları Toplam (TL)	Gübre Yaklaşık Maliyet Toplam (TL)	Gübre Sözleşme Fiyatları Toplam (TL)
2022/158103	594.725,00	816.125,00	11.281.250,00	11.281.250,00
2022/890534	1.569.100,00	1.569.220,00	27.808.197,50	26.690.352,50

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen tablodaki alımlara ilişkin yaklaşık maliyet tutarları üzerinden oransal değerlendirmeler yapılarak, alımların yaklaşık maliyet içerisindeki oranları dikkate alındığında projenin esas ağırlığını bitki alımının oluşturduğu, her ne kadar alımların ağırlığını bitkiler oluşturmuş olsa dahi bitki, toprak, ilaç ve gübrenin birbirini tamamlayan ve teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alınması gereken mal kalemleri olması nedeniyle ihalelerin kısmi teklife kapatıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca, ihalelerin kısmi teklife açık olarak yapılması durumlarında; ihalelerin

aynı zaman dilimlerinde sonuçlandırılmamasının, temin edilecek ve dikimi yapılacak ürünlerin zarar görmesine neden olacağı, alım yapılan kısımlardan herhangi birinin ihalesinin gerçekleştirilememesi, meydana gelecek şikâyet ya da itirazın şikâyet başvuruları neticesinde sözleşme imzalama sürecinin gecikmesi, kısmı üstlenen yüklenicinin taahhüdünü ifa edememesi, sözleşme uygulama süreçlerinde işin yapılamaması ya da gecikmesi gibi sorunlara sebep olduğu ve bu durumun ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmamasıyla birlikte kaynakların verimli kullanılmamasına neden olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından, yapılan alımların birbirini tamamladığı ve teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alındığı ve bunların birlikte alınmamasının çeşitli riskleri barındırdığı ifade edilse de; mevzuat metni ve izlenecek kurallar bulguda belirtilmiştir. Sözleşme süreçlerinde çeşitli sorunlara neden olabileceği varsayımıyla Tebliğ'e aykırı alım süreci işletilmesi mevzuatla uyumlu değildir. Ayrıca söz konusu olası durumlara ilişkin yaptırım ve müeyyideler ilgili mevzuatında açıklanmıştır. Dolayısıyla alımların birbiriyle ilişkili olması ve sözleşme süreçlerinde çeşitli sorunlara sebep olabileceği hususu kısmi alım sürecinin işletilmesine engel değildir. Ayrıca söz konusu riskler tüm sözleşme süreçlerinde mevcut olup yapılan alımların KİK Genel Tebliği'ne uygun şekilde kısmi teklife açılmasının, rekabeti artıracak ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu çerçevede her kısım için farklı firmalar, avantajlı fiyat teklifleri sunabilecek olup bu durumun yapılacak alımın genel maliyetini etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, yapılan ihalelerde kısmi teklif kuralına uyulması gerekmekte olup mevzuat çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Bazı Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İhale Edilmeksizin Belediye Şirketinden Sağlanması

Büyükşehir Belediyesinin bazı mal, hizmet ve yapım işlerini ihaleye çıkmadan personel hizmet alımı yöntemiyle belediye şirketinden doğrudan hizmet sözleşmeleriyle sağladığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinde; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı

sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda Belediye ihtiyaç duyduğu işçi alımlarını bu amaçla kurmuş olduğu şirketlerinden ihale etmeksizin, 22'nci ve 62'nci maddedeki parasal limit ve sınırlamalara tabi olmaksızın karşılayacaktır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda ki mevzuat hükümlerinden, Belediyenin ihtiyaç duyduğu işçi alımlarını ihale etmeksizin doğrudan hizmet sözleşmesiyle alabileceği anlaşılmaktadır. Ancak, idareler yapacağı ihalelerle rekabeti sağlayarak kaynakların verimli kullanılmasını sağlamalı bunun yanında aralarında doğal bir bağlantı olmayan mal, hizmet ve yapım işleri birlikte ihale edilmemelidir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Belediyenin şirketinden sağlayacağı işçi teminlerini, ihale edilmeksizin hizmet sözleşmesiyle alınması istisnai bir yöntem olup personel temini ile bağlantısı olmayan mal, hizmet ve yapım işlerinin birlikte ihale edilmemesi gerekmektedir. Personel temini dışında kalan hizmet, mal ve yapım işleri için ihale usullerinden açık ihale veya belirli istekliler arasında ihale yöntemlerinden birini kullanması veya bu Kanunda belirtilen şartlar dâhilinde doğrudan temin veya pazarlık usulü yöntemlerinin de kullanılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Belediye'ye ait şirketlerden yapılan doğrudan hizmet sözleşmelerinde personel temini yanında bilgisayar, koltuk, masa, askılık vb. demirbaş kiralamaları, araç kiralamaları, su, çay, kahve, bardak, hurda kâğıt, dezenfektan, maske vb. mal alımları, yemek, organizasyon, danışmanlık hizmetleri, mezarlık inşası, demirli ve demirsiz beton inşaat yıkımı, kazı malzemesi ve moloz nakli gibi yapım işlerinin de temin edildiği görülmüştür. Örneğin; Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen İstanbul Aile, Danışmanlık ve Eğitim Merkezlerinin Yürütülmesi Doğrudan Hizmet Alım İşinde, personel temini ile birlikte süt, çay, kahve, yaş pasta vb. mal alımları yanında fırın, buzdolabı, çay makinesi, tekli koltuk, masa, askı vb. demirbaş kiralamaları yapılmıştır.

Belediye tarafından belediye şirketinden gerçekleştirilen personel temini doğrudan hizmet sözleşmesi bir ihale olmamakla birlikte ihtiyaç duyulan işçi personelin temini için sözleşme imzalanma suretiyle gerçekleştirilen istisnai bir alım yöntemidir. Bu kapsamda gerekli rekabeti, saydamlığı ve eşit muameleyi sağlamak amacıyla ihale edilerek gerçekleştirilmesi gereken demirbaş alımları ve kiralamaları bunun yanında yapım işleri ve hizmet alımları ihale edilebilecek alımlardır. Bu kapsamda söz konusu alımların 4734 sayılı Kanun'unun ihale yöntemlerinin uygulanarak alınması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında olan söz konusu alımların ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak, mevzuatın öngördüğü nitelik ve şartlarda uygulanması yoluna gidildiği ancak bulgu örneğinde yer verilen kalemlerin yeni ihtiyaç planlamaları ve hizmetin niteliğindeki değişikliklerde dikkate alınmak suretiyle yeniden değerlendirileceği ve gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale yerine doğrudan hizmet sözleşmeleriyle sağlanması alımlarda rekabeti ve eşit muameleyi engellemektedir. Bunun yanında, alımların gerçek bedelinin üstünde bir bedelle alınma riski ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına engel oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 21: Spor Merkezi İnşaatı Yapım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından karma sözleşme imzalanarak ihale edilen 307577 ihale kayıt numaralı Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi ile ilgili olarak aşağıda yer alan bazı hatalı uygulamaların bulunduğu tespit edilmiştir.

a) Gerekli Mülkiyet İşlemleri Yapılmadan İhaleye Çıkılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, yapım işi mahallinin Maliye Hazinesine ait olduğu ve bir bölümünün de İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kuruluna tahsis edildiği, idareye ait herhangi bir tahsis, mülkiyet, arsa temini işlemi vs. olmadığı halde ihaleye çıkıldığı,

ihalenin de sonuçlandırılarak gerekli hafriyat ve düzenlemelerin yapılarak yüklenmeye girişildiği, ancak daha sonrasında yetkili makamlardan izin alınmadığı için işin durdurulduğu görülmüştür.

Bu itibarla, adı geçen yapım işi ile ilgili olarak gerekli mülkiyet işlemleri yapılmadan ihaleye çıkılmaması gerektiği düşünülmektedir.

b) Karma Sözleşmeli Yapım İşinde Aynı İş Olmadığı Halde İşyeri Değişikliği Yapılması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; belediyelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği, Aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendinde de; uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu olduğu, uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşmeyi birim fiyat sözleşme olarak tanımlamıştır,

Aynı Şartnamenin "İş Yerinin Yükleniciye Teslimi" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında da zorunluluk halinde, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla yükleniciye teslim edilmiş olan işyerlerinde değişiklik yapılabileceği ve bu durumda işin süresi, işin bir kısmı veya tamamı için gecikmeyi karşılayacak kadar uzatılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, karma sözleşmenin birim fiyatlı kısmının proje mahiyetleri benzerlik gösterdiği gerekçesiyle;

Yapı İşleri Müdürlüğü tarafından 18.03.2021 tarihli Fen İşleri Dairesi Başkanı Olur'u ile uygulama projesi hazır olan fakat ihale edilmemiş olan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşini yaptırmıştır.

Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi'nin birim fiyat tarifesindeki toplam 313 tane iş kaleminin yalnızca 37 tanesi Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşi için kullanılmış, ayrıca 94 tane yeni birim fiyat uygulanarak imalat yapılmıştır. İlgili Olur Yazısına istinaden uygulama projesi hazır olduğu belirtilen Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde, Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi'nin birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen ilgili imalat kalemleri kullanılmıştır. Ancak, ilgili Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere, uygulama projesi olan işlerin Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme ile ihale edileceği zorunlu tutulmuşken birim fiyatlı imalat kalemleri kullanılarak imalat gerçekleştirilmiştir.

Benzer iş olarak değişiklik yapılan işin Anahtar Teslim Götürü Bedel ile ihalesi ve işyeri değişikliğinde sözleşmeye esas projeye bağlı kalınması gerekirken farklı projesi olan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşi'nin yapılması ilgili Şartname hükmüne aykırılık teşkil ettiği gibi, aynı zamanda Karma Sözleşmeli olan Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi'nin birim fiyatlı kısmına ait kalemlerin kullanılması işin gerekliliğine ve benzerliğine uymamaktadır.

Öte yandan, Yapı İşleri Şube Müdürlüğü tarafından yapımı gerçekleştirilen 75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı Yapım İşi'nin mevcut proje ile yetersiz kalacağı belirtilerek proje kapsamında olmayan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari binası 27.06.2022 Tarihli Fen İşleri Dairesi Başkanı Olur'u ile Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi'nin anahtar teslimi götürü bedel sözleşmede belirtilen imalat kalemleri kullanılarak imalatlar gerçekleştirilmiştir.

06.09.2018 tarihinde 51.200.000,00 TL bedel ile ihalesi yapılan 75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı İşi'nin mevcut projeye göre yetersiz kalacağı belirtilerek bu İş'in projesi içinde yapılması istenen "Antrenman Sahası" yerine; iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari binanın Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi'nde iş yeri değişikliği yapılarak ilgili Daire Başkanı Olur'u ile bu İş kapsamında tamamlanmıştır.

75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı Yapım İşi'nin hem uygulama projesinde olmayan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari binanın yapımının Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi kapsamında tamamlanamayacağı bir başka ifadeyle yeni bir iş olmasından dolayı asıl projeden ayrı olarak ihale edilmesi gereken bir iş olduğu düşünülmektedir.

Netice olarak, belirtilen iki hususa ilişkin uygulamanın Kamu İhale Hukukunun temel ilkelerinden olan rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine zarar verecek bir çözüm olduğu; diğer bir ifadeyle, yeni bir ihale çıkılarak yapılması gereken bir işin sözleşmesi tasfiye edilmesi gereken bir yükleniciye yaptırmanın, ihale mevzuatının amaçlarıyla hiçbir şekilde bağdaşmadığı düşünülmektedir.

c) İş Programına uyulmaması

Sözleşmesine göre, Başlangıç tarihi 07.11.2018 olup 22.10.2019'da (350 gün) bitirilmesi gereken, 91.972.000,00 TL bedelle ihale edilen Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşini için toplamda 3.256.114,84 TL tutarında imalat yapıp daha sonra işin durdurulduğu anlaşılmıştır. Daha sonra, bulgunun yazımı itibariyle süre uzatımları dahil işin süresinin 1580 gün olarak revize edilmiştir. İşin süresinde bitirilmemesinden yani gecikilmesinden kaynaklı olarak 2018 ile 2019 yıllarındaki fiyatlara nazaran çok daha fazla tutarda fiyat farkı ödenerek kaynakların verimli etkin ve ekonomik olarak kullanılmadığı düşünülmektedir.

d) Proje Dışı İş Yaptırılması

İdarece yapılan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde, Fen İşleri Dairesi Başkanı Oluru ile sözleşmeye esas proje içinde olmadığı halde İlçe Belediyesine ait otopark düzenlenmesi yapıldığı görülmüştür.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" 24'üncü maddesinde; mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

-Sözleşmeye esas proje içinde kalması

-İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, işyeri değişikliği ile Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinin yapılması sırasında, inşaat işine ilişkin uygulama projesi

çinde olmayan ilçe belediyesinin kullanımındaki paralı otopark ve diğer bağlantı güzergahlarının düzenlenme işinin de yapıldığı görülmüştür. 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi hükmünden de anlaşılacağı üzere, ilave işlerinin yapılması şartı sözleşmeye esas proje içinde iş artışının kaçınılmaz olmasıdır. Ancak, yapılan ilave inşaat işin sözleşmeye esas proje içinde olmadığı gibi, ilçe belediyesinin paralı otopark olarak işlettiği alanın bakım, onarımının yapılmasının anılan mevzuat hükmü karşısında mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; imalatta kullanılan ana kalemlerin işin yaklaşık 20.870.129,12 TL tutarının yani % 53'ünün Birim Fiyat Teklif Cetvelinde bulunan iş kalemlerinden oluştuğu, yapılan işin bahse konu işe büyük oranda benzerlik gösterdiği, 4735 Sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanununun İlkeler başlıklı 4 üncü maddesinde “... tarafların, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklere sahip olduğu” hükmüne istinaden yüklenici ile mutabık kalındığı, 18.03.2021 tarihli Başkanlık Olur'unda belirtilen gerekçeler, küresel ekonomik krizdeki dalgalanmalar, öngörülemeyen ve önlenemeyen fiyat artışları da göz önünde bulundurulduğunda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesine uygun olarak Büyükçekmece–Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İş'i'nin 1. Etap 1. Kısımının, yapımına başlanamayan Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş'i kapsamında yapıldığı ifade edilmiştir.

Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşinde imalatta kullanılan ana kalemlere bakıldığında 313 tane iş kaleminin yalnızca 37 tanesi Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İş'i için kullanılması, ayrıca 94 tane yeni birim fiyat uygulanarak imalat yapılması, her iki işte de beton, demir vb. gibi asli imalatların varlığının 37 adet benzer iş kaleminin içinde yer alması, Birim Fiyat Teklif Cetvelinde bulunan iş kalemlerinden toplam tutar bakımından % 53'üne karşılık gelmesi benzer iş olarak kabul edilerek Büyükçekmece–Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İş'i'nin 1. Etap 1. Kısım işinin yapılmasına dayanak olamaz. Aynı zamanda 75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı Yapım İş'i'nin hem uygulama projesinde olmayan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari binanın yapımının Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş'i kapsamında tamamlanması; İdarenin küçük temel onarım imalatlarını yaptığı ihalelerine benzetilerek ve ihtiyaç olan alanlara parçalanarak imalatların yapılması haline bürünmüştür.

Belirtilen gerekçelerle Büyükçekmece–Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İş'i'nin 1. Etap 1. Kısım işinin ve 75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı İş'i kapsamında tamamlanmayan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari

binanın yeni bir ihale ile yapılması gerekmektedir. İdare tarafından ifade edilen 4735 Sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanununun İlkeler başlıklı 4 üncü maddesinde “... tarafların, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olduğu” hükmü bulgumuzu karşılar nitelikte değildir. İdarece, Bulguda belirtilen gerekli mülkiyet işlemlerinin yapılmayışına, uygulama projelerinde yapılan değişikliklere, iş programına uyulmamasına ve proje dışı işlerin yapılması hususuna herhangi bir cevap verilmemiştir.

Sonuç olarak, Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi ile ilgili olarak, gerekli mülkiyet işlemleri yapılmadan ihaleye çıkılmaması, işyeri değişikliğinde benzer iş niteliğini sağlamayan durumlarda yeniden ihaleye çıkılması gerektiği, uygulama projelerinin hazırlanmasında hassasiyet gösterilerek işin süresinde tamamlanmasını engelleyecek durumlardan kaçınılması ve proje dışı işlerin yapılması yerine söz konusu işlerin yeniden ihaleye çıkılması suretiyle sonuçlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 22: Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı Yapım İşi İhalesi Kapsamında Yapılan İşlerde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdarenin 2022 yılında devam eden ve karma sözleşme imzalanarak 2017 yılında ihale edilen 417354 ihale kayıt numaralı “Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı” işinde; yeni birim fiyatlı işlerde poz analizleri hazırlanmadan imalatın yapıldığı ve ilçe belediyesi mülkiyetindeki taşınmaza ilişkin herhangi bir protokol olmaksızın prefabrik bina yapılarak bu iş tutarının da ihale kapsamında ödendiği görülmüştür.

a) Yeni Birim Fiyatlı Pozlarda Analizlerin Hazırlanmadan İmalatların Yapılması

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinde; 12’nci maddenin 4’üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21’inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkroda belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği,

Yeni fiyatın tespitinde de iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre yalnızca aşağıda belirtilen sıralamaya uyularak:

- Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı

düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,

- İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,
- İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler,
- Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler,

Dikkate alınarak belirtilen analizlerden birinin kullanılacağı belirtilmektedir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işin yürütülmesi aşamasında teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden gerekli analizlerinin yapılarak imalatların yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

İşin yürütülmesi aşamasında idare tarafından gerekli görülen ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı bulunmayan bazı imalatlar ortaya çıkmıştır. Yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlara ilişkin poz olurları alınmadan ve gerekli analizler yapılmadan imalatların yapıldığı görülmüştür.

İmalatların yapıldığı hakedişlerden görüleceği üzere, 2022 yılı sonuna kadar düzenlenen hakedişe kadar imalatta kullanılan ve işin yapım tekniğini tarif eden analizler hazırlanmamıştır. Anahtar teslim iş kapsamında yapılan imalatlardan 159 adet, teklif birim fiyatlı iş kapsamında yapılan imalatlardan ise 12 adet poz imatları yapıp hakedişler düzenlendikten sonra olurları alınmıştır.

Analizi olmadan uygulanan bazı pozların hakedişlere girdiği sıra aşağıda örnek olarak belirtilmektedir.

Tablo 20: İmalata Girdikten Sonra Poz Oluru Alınanların Bazıları

İmalat Cinsi	Poz Adedi	Poz'un Hakedişe Girdiği Tarih	Poz Fiyatlarının Onay Tarihi	Hakediş No
--------------	-----------	-------------------------------	------------------------------	------------

İksa İmalatları	10	21.08.2020	02.09.2020	14
Kazıklı Duvar İmalatı	14	19.01.2021	24.05.2021	17

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yeni birim fiyatların hazırlanmasında özellikle faturaya dayalı analizler için faturaların ilgili Ticaret Odasından onaylanması gerekliliği nedeniyle birbirini takip eden imalatların yapımının aksamaması adına ilgili imalatların yapıldığı, yeni birim fiyat analizlerinin imalat öncesi hazırlanması hususunda artık gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında birbirini takip eden imalatların yapımının aksamaması için yeni birim fiyatlı pozların imalatlardan sonra hazırlandığı ifade edilse de; mevzuat hükmü gereğince yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden gerekli analizlerinin yapılarak imalatların yapılması gerektiği açıktır.

Yeni birim fiyatın uygulandığı hakedişler göz önüne alındığında analiz oluşturulmadan imalatın gerçekleşmesi hem mevzuata hem de işin fen ve sanat kurallarına uygun olmadığı düşünülmektedir.

b) Yapım İşi İhalesi Kapsamında Olmadığı Halde İlçe Belediyesi Mülkiyetinde Bulunan Alana İki Katlı Prefabrik Binanın Yapılması

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde; mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

-Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

-İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı belirtilmektedir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; yapım işlerinde, niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda karma sözleşme imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci

maddesinde; Sözleşme konusu işlerin, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir.

İdareye ait ihale işlem dosyaları ve hakediş ödemeleri incelenmesi neticesinde, stadyum inşaatının yapılacağı alanın Gaziosmanpaşa Belediyesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olduğu ve bu alanda bulunan bir yapının Gaziosmanpaşa Belediyesi tarafından amatör spor kulübüne kullandırıldığı, işin yapımı ile bu yapının yıkılarak Gaziosmanpaşa Belediyesi mülkiyetindeki alana herhangi bir protokol vs. olmaksızın İdarece iki katlı prefabrik bir binanın yapıldığı ve bedelinin ihale kapsamında yükleniciye ödendiği görülmüştür.

İşin Teknik ve Özel Teknik Şartnamesinde, işin yapılacağı alandaki yapıların yıkımına ilişkin hususlar belirtilmişken yıkılan yapıların tekrardan başka bir yere yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Şartnamenin “İşin tanımı” başlıklı ilgili bölümünde de belirtilmediği, herhangi bir protokol vs. olmaksızın 193.756,84 TL+KDV bedelle prefabrik binanın yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde aynı ihale kapsamında yapılması mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14 üncü maddesinin b fıkrasında belirtilen “... *Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, ...*” hükmüne istinaden; Belediyelerin spor ve sporculara yönelik yardım ve destek görevinin olduğu göz önünde bulundurularak, söz konusu projenin uygulanabilmesi için proje alanında mevcut bulunan spor kulübüne ait yapı ve tesislerin kaldırılmasının zorunluluğu, bölge halkının sportif ihtiyaçlarının kesintiye uğramaması adına ve kamu yararı hususları gözetilerek konunun en kısa sürede çözüme kavuşturulabilmesi amacıyla karma tip ihalenin teklif birim fiyatlı sözleşmesi kapsamında proje alanına komşu parseldeki (3535 Ada, 24 Parsel) futbol sahasına hizmet verecek prefabrik bina imalatı yapıldığını ifade etmiştir.

Bulguda belirtildiği üzere; İşin Teknik ve Özel Teknik Şartnamesinde, işin yapılacağı

alandaki yapıların yıkımına ilişkin hususlar ihale kapsamında yapılacağı belirtilmişken yıkılan yapıların aynı ihale kapsamında tekrardan başka bir yere yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde belirtildiği üzere öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması halinde aynı ihale kapsamında yapılacağıdır. Mevcut halde eleştirilen husus; İdarenin prefabrik bina imalatını aynı ihale kapsamında yapamayacağıdır.

Sonuç olarak, prefabrik yapı imalatının adı geçen ihale kapsamında yapılmasının mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi Sırasında Teklif Alınan Firmanın, İhaleyi Kazanan Belediye Şirketi Tarafından Verdiği Tekliften Daha Düşük Bedelle Alt Yüklenici Olarak Atanması

2021/721158 ihale kayıt numaralı açık ihale usulü ile gördürülen "Çevre Koruma Hafriyat Kontrol Merkezinin Hizmete Hazır Tutulmasına Yönelik Makine, Ekipman, Malzeme Temini ile Merkezin İşletilmesi ve Bakım Onarımı Hizmeti Alım İşİ"nde; yaklaşık maliyetin 3 firmanın fiyat teklifi ile belirlendiği; fiyat teklifini veren firmalardan biri olan Belediye şirketi olan İSBAK AŞ'nin 20.789.799,00 TL bedelle tek istekli olarak ihaleyi kazandığı ve yaklaşık maliyetin belirlenmesi sürecinde diğer fiyat teklifini veren Bilişim ve Yazılım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ'yi, işin yüzde 84'ü için kendi teklif fiyatından daha düşük bedelle alt yüklenici olarak atadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; teklif, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde isteklinin idareye sunduğu fiyat teklifi ile değerlendirmeye esas belge ve/veya bilgileri şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü

maddesinde; yaklaşık maliyet, İhale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu işin öngörülen bedeli olarak tanımlanmıştır.

“Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

“(1) İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla, idare tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir.

(2) Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,

c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,

ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

d) İhale konusu işe ilişkin olarak Bütçe Uygulama Talimatlarında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliğinde yer alan fiyatlardan KDV veya farklı nitelikteki diğer giderler indirilmek suretiyle bulunan fiyatlar,

Esas alınır.

(3) İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.” Hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinde, İhalelerde rekabetin sağlanmasının başlıca yolunun, uygun şartlarla fiyat tekliflerini oluşturacak yaklaşık maliyetin

mevzuata uygun olarak belirlenmesi ve işin bedelinin ekonomiklik ve verimliliği sağlayacak şekilde oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

97 kalem mal ve hizmet alımının bir arada ihale edildiği mezkûr ihalenin yaklaşık maliyeti 3 firma fiyat teklifinin ortalaması olarak 21.118.293,33 TL'dir. En yüksek maliyetli 4 iş kaleminin yaklaşık maliyeti, çevre kontrol merkezinin işletilmesi (8.625.356,00 TL), araç takip sisteminin işletilmesi (3.980.144,00 TL), görüntü sistemlerinin bakım onarımı ve işletilmesi (3.233.456,00 TL) ve plaka tanıma sisteminin işletilmesi (2.780.680,00 TL), yaklaşık maliyetin %88,16'sına tekabül etmektedir.

Yapılan incelemede; işe tek istekli olarak teklif veren ve ihaleyi kazanan belediye şirketi İSBAK AŞ'nin bu 4 iş kalemini aşağıdaki tabloda gösterilen fiyatlardan yapmayı taahhüt ettiği tespit edilmiştir.

Tablo 21: İSBAK AŞ'nin 4 İş Kalemi İçin Verdiği Teklif

KALEMLER	İSBAK AŞ Teklif (TL)
Çevre Kontrol Merkezinin İşletilmesi	7.951.128,00
Araç Takip Sisteminin İşletilmesi	4.592.652,00
Görüntü Sistemlerinin Bakım Onarımı ve İşletilmesi	2.872.356,00
Plaka Tanıma Sisteminin İşletilmesi	2.847.156,00
TOPLAM	18.263.292,00

Ancak; İSBAK AŞ'nin 18.263.292,00 TL bedelle yapmayı taahhüt ettiği belirtilen 4 iş kalemini yaklaşık maliyetin oluşturulmasında teklif veren Bilişim ve Yazılım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ'ye 15.396.000,00 TL'ye alt yüklenici olarak gördürdüğü ve işten 2.867.292,00 TL kazanç sağladığı tespit edilmiştir.

Tablo 22: Bilişim ve Yazılım AŞ'nin Alt Yüklenici Olarak Verdiği Teklifler

KALEMLER	.... Bilişim'in Alt Yüklenici Olarak Taahhüt Ettiği Fiyatlar (TL)
Çevre Kontrol Merkezinin İşletilmesi	6.744.000,00
Araç Takip Sisteminin İşletilmesi	4.008.000,00
Görüntü Sistemlerinin Bakım Onarımı ve İşletilmesi	2.508.000,00
Plaka Tanıma Sisteminin İşletilmesi	2.136.000,00
TOPLAM	15.396.000,00

Her ne kadar ihale mevzuatında yaklaşık maliyetin belirlenmesi adına fiyat teklifi alınan firmanın ihaleye girmesine yönelik olarak bir yasaklama olmasa da fiyat tekliflerini sunan

firmalardan birinin tek istekli olarak ihaleye girmesi ve yüklenicisi olduğu işe fiyat teklifini sunup yaklaşık maliyeti belirleyen diğer firmayı daha uygun bedelle alt yüklenici olarak ataması belediye kaynaklarında azalmaya sebebiyet vermiştir. Şöyle ki; 4 iş kaleminde alt yüklenicilik yapan firma 07.01.2022 tarihinde bu işi 15.396.000,00 TL'ye alt yüklenici olarak görmeyi taahhüt ederken; yaklaşık maliyetin belirlenmesi sürecinde 04.10.2021 tarihinde bu 4 işe ait teklifini 19.478.532,00 TL olarak vermiş ve yaklaşık maliyetin belirli oranda ve gerçekçi olmayan bir şekilde artmasına neden olmuş ve işin daha yüksek bedelle gerçekleşmesini sağlamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İşin bütün isteklilerin teklif verebildiği Açık İhale Usulü ile gerçekleştirildiği, yaklaşık maliyetin Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilen yöntemlerden biri olan, piyasadaki fiyat araştırması yapılarak alınan tekliflerin ortalaması ile tespit edilmiş olduğu ve bulguda yer alan "...yaklaşık maliyetin belirli oranda ve gerçekçi olmayan bir şekilde artmasına neden olmuş ..." iddiasına katılmadıkları zira firmalardan yaklaşık maliyete esas teklif alınırken, tekliflerden her birinin firmanın kendi iradesi, maliyeti ve koşulları doğrultusunda sunulduğu, aşırı düşük teklif olmayan bir ihalede, ihale saatinden sonra yaklaşık maliyetin artık bir etkinliğinin kalmadığı, firmaların yaklaşık maliyete esas verdikleri tekliflerini de artık değiştiremeyecekleri yönünde mevzuatta bir hükmün de bulunmadığı, İSBAK AŞ'nin 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu şirketi sıfatına haiz olarak hizmetlerini gerçekleştirdiği, İdarenin de bu işin ilanına çıkarken, 4734 sayılı Kanununun 15'inci maddesine dayanarak ihale dokümanında işin alt yüklenicilere yaptırılmasına izin verdiği, İşin yüklenicisi olan İSBAK AŞ'nin, iştirak şirketlerine verilen yetkilere göre hareket ederek alt yüklenicisini ihale yoluyla belirlemesi ve serbest piyasa koşullarına göre hareket ederek, basiretli tacir olarak işin kısımlarını daha uygun fiyatlara ihale etmesinde kanun ve yönetmeliklere aykırı bir durum olmadığı, iştirak şirketinin işi alt yüklenicilere ihale etmesinde idarenin bir tasarrufunun da söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

İdare, bulguda belirtilen hususları tekrar etmekte ve İSBAK AŞ'nin basiretli tacir olarak işin kısımlarını daha uygun fiyatlara ihale etmesinde kanun ve yönetmeliklere aykırı bir durum olmadığı iddiasındadır.

Ancak; İdarece belirtildiği gibi ihale mevzuatında yaklaşık maliyetin belirlenmesi adına fiyat teklifi alınan firmanın ihaleye girmesine yönelik bir yasaklama olmasa da fiyat tekliflerini sunan firmalardan birinin tek istekli olarak ihaleye girmesi ve yüklenicisi olduğu işe fiyat teklifini sunup yaklaşık maliyeti belirleyen diğer firmayı daha uygun bedelle alt yüklenici

olarak ataması belediye kaynaklarında azalmaya sebebiyet vermiştir. Yaklaşık maliyeti belirleyen firmalardan birinin işi daha uygun bir bedelle alt yüklenici olarak yapabilmesi İdarece, tek istekli olarak ihaleyi kazanan kendi şirketine kaynak aktarmak istenildiği anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, İdareye ait işlerde, kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılması bakımından yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenerek uygun bedelin tespiti gerekmektedir.

BULGU 24: Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi

Uygulama projesi hazırlanarak anahtar teslimi götürü bedel veya karma sözleşme yapmak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde; sözleşmenin uygulanması sırasında uygulama projelerinde değişiklikler/revizyonlar yapıldığı ve bu değişikliklerden dolayı hem işin süresinin uzadığı hem de işin öngörülen maliyetlerin üzerinde tamamlanmasına neden olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, uygulama projesi, belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde ise, yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılması kesin olarak yasaklanmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu

işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

...

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

...” hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesine göre yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş; sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde; anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 ’sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“(4) İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir.(Ek cümle: 08.08.2019-30856 R.G./22. md., yürürlük: 18.08.2019) Uygulama projelerinde değişiklik yapılması, 22 nci maddede yer alan esaslar göz önünde bulundurularak hesaplanacak bedel karşılığında, yükleniciden de istenebilir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu

husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır.” hükmüne yer verilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 15.11.2013 tarihli 2013/38 sayılı yapım işleri hakkındaki Genelgesinde ise;

“ ...

2.1 İhaleye esas uygulama projelerinde değişiklik yapılmasında idarenin yetkisinin sınırsız olmadığı, YİGŞ'nin 12'nci maddesinde ön görüldüğü üzere, ihaleye esas projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olması ve bu değişikliğin de ihale öncesinde öngörülmez olması ile sınırlı olduğu hususu proje değişikliklerinde dikkate alınmalıdır.

...” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre; uygulama projesi üzerinden anahtar teslim götürü bedel veya karma sözleşme yapmak suretiyle ihale edilecek işlerde mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu işlerde metraj listeleri de işe ait projeye göre hazırlanmalıdır. Öngörülmeven durumların ortaya çıkması halinde ise, idareler projelerde değişiklik yapmaya yetkili kılınmış ve söz konusu değişiklik sonrasında ihale dokümanında yer almayan yeni iş kalemlerinin oluşması durumunda da yeni iş kalemlerine ilişkin bedellerin mevzuatta gösterilen yöntemle ödenebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, uygulama projesi hazırlanan işler üzerinden anahtar teslimi götürü bedel veya karma sözleşme yapılmak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde; sözleşmenin uygulanması sırasında, uygulama projelerinde değişikliklerin/revizyonların yapıldığı ve bu değişikliklerden dolayı hem işin süresinin uzadığı hem de işin öngörülen maliyetlerin üzerinde tamamlandığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Büyükşehir Belediyesinde, İdarenin yapılmasına karar kıldığı yapım işlerinin projelendirme çalışmaları Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığı proje hazırlanması işini genel itibarıyla ihale etmek suretiyle danışmanlık hizmeti satın alarak sağlamakta, işin yüklenicileri sözleşme bedeli karşılığında projeleri hazırlayarak İdareye teslim etmektedir. İdareye teslim edilen projeler Etüd ve Projeler Daire Başkanlığınca onaylandıktan sonra işin yapılması aşamasına geçilmesi adına yapım işi ihalesini gerçekleştirecek daire başkanlığına havale edilmektedir.

Uygulama projelerinin ihalesinin yapılarak işin sözleşmeye bağlanması sonrasında projelerde birtakım eksiklikler tespit edildiğinde ise, İdarece iki farklı yol izlenmektedir. Birinci yol; ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projedeki eksikliklerin giderilmesi amacıyla projeyi tekrar Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermesidir. Bu yöntem tercih edildiğinde Etüd ve Proje Dairesi Başkanlığı söz konusu projeyi hazırlayan danışmanlık hizmeti satın aldığı firmaya proje revizyonu yaptırmakta, proje revizyonu karşılığında ise genel itibarıyla (ek ödeme yapılmayan revizyonlar da bulunmaktadır) ek bir bedel ödemesi yapmaktadır. İkinci yol ise, ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projeyi yeniden Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermeksizin işin yüklenicisine proje revizyonu yaptırması suretiyle eksiklikleri gidermesidir. Bu yöntemde proje revizyonu için bir maliyete katlanılmamaktadır.

Ancak, tercih edilen her iki yöntemde de proje revizyonu gerçekleşene kadar işler aksamakta, projenin gerçekleşme tarihi ötelenmekte, gecikilen her gün için süre uzatımı verilmesi gerekliliği doğmakta, uzatılan süre kadar da fiyat farkı ödemesi yapılarak ilave maliyet doğmasına sebebiyet verilmektedir.

Örneğin; Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı yapım işinin projesi, Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığınca danışmanlık hizmet alımı kapsamında piyasadan temin edilmiştir. Söz konusu işte işyeri değişikliği olmuş, başka bir uygulama projesi olan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İş ve Sultanbeyliği'nde uygulama projesi olmadan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari bina imalatları yapılmıştır. Daha sonra Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde de zemin kotlarındaki uyumsuzluktan dolayı tekrardan esaslı değişiklikler yapılması ihtiyacı hasıl olmuş, söz konusu proje revizyonu müdürlüğünce işin yüklenicisine yaptırılmıştır.

Bununla birlikte, Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işinde; ihale eki iksa projelerindeki ankraj boylarının kurtarmadığı ve mevcut zeminin dolgu olmasından dolayı taşıma gücü yüksek olmadığından iksa ve ankraj boylarında proje revizyonunun yapıldığı, 19.10.2020 tarihli 4523 sayılı yazı ile Üst Yapı Projeler Şube Müdürlüğüne uygulama projesinde yer alan doğu tribünü arkasındaki alanda mevcut kot farklarından dolayı ihtiyaç duyulan proje revizyonu hakkında Üst Yapı Projeler Şube Müdürlüğünden gelen 29.07.2021 tarihli 1585 sayılı görüş neticesinde idarece projelendirilip temel altı fore kazıklı istinat duvarı imalatı yapıldığı, ihale eki mimari projelerde 1. bodrum kat pazar alanı yalıtım detayı olan ve uygulanabilirliği bulunmayan kristalize su yalıtım katkılı

beton yerine iki kat bitümlü poliüretan su yalıtımı yapıldığı yine uygulama projesinde olmayan kreş ve kreş oyun bahçelerinin revize ile imalatlarının yapıldığı görülmüştür.

Bayrampaşa, Murat Mahallesi Kapalı Yüzme Havuzu ve Zeminaltı Otopark işinde de çelik kolonların birleşim detaylarının yetersiz olması nedeniyle çelik ankraj proje revizyonu yapıldığı, havuz mekanik katında da su depolarının yerleşiminde revizelerin olduğu, soyunma odalarının yerleşiminde ve tribün, kafeterya, dinlenme, mağaza satış alanlarının da iptal edilerek fitness salonu ve soyunma odaları olarak revize edildiği görülmüştür.

Arazi ve zemin etüdünün yapılmaması veya eksik yapılması, arazi kotlarının projeye uygun olmaması, uygulama projesindeki öngörülebilir nitelikteki diğer eksiklikler nedeniyle uygulama projesinde değişiklik yapılmasına neden olan örnekleri artırmak mümkündür.

Uygulama projeleri yapıya ilişkin en ince ayrıntıların tasarlandığı projelerdir. Bu açıdan işin başlangıcından teslimine kadar olan tüm süreçler eksiksiz olarak kurgulanmalıdır. Yapılması zorunlu olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının hiç veya yeterli seviyede yapılmaması, projenin tahmini zemin profillerine göre kurgulanması, çevre düzenleme projesinin bulunmaması, arazi kotlarının projeye uygun olmaması gibi sebepler esasen idare tarafından öngörülebilir hususlar olup, öngörülemediğinden bahisle proje değişikliği yapılmasının gerekçesi olamaz.

Uygulama projesi ile ihale edilen işlerde değişiklik yapılması, uygulama projelerinin ihtiyaca uygun hazırlanmadığını göstermektedir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına ve öngörülemeyen durumlarda dahi iş artışının %10 ya da %20 ile sınırlanmasına hükmederken, uygulama projelerinin değişmezliğine vurgu yapmış ve bu projelere büyük önem atfetmiştir. Ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ciddi çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği nitelikte hazırlanması gerekmektedir.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü iş kaleminin/grubunun niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince ayrıntıların dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir.

İhale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, proje ve mahal listelerinde gösterilen işler. İşin her türlü ayrıntısının isteklilerce bilinmesi, bir başka ifadeyle ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir. Esas itibarıyla Kanun'un yapım işleri açısından getirdiği proje disiplini, ihale dokümanının idarece eksiksiz hazırlanma gereği, ihale dokümanı içerisinde işi hiçbir tereddüde mahal bırakmayacak biçimde tarif eden teknik içerikli belgenin (proje, teknik şartname, mahal listesi gibi) bulunma zorunluluğu, ihale dokümanının taşıdığı eksiklik ve yanlışlıkları gidermeye yönelik zeyilname mekanizması gibi iş ve işlemler bu amaca yöneliktir.

Dolayısıyla işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ile ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin bedellerinin belirlenme yöntemi, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmadığından rekabet şartlarını ortadan kaldırmaktadır. Özel durumlar haricinde, yapım işlerinin uygulama projesi yapılmadan ihale edilememesinin ve bu işlerde iş artışının sözleşme bedelinin %10'uyla ya da %20'siyle sınırlandırılmasının temel gerekçesi de rekabetin, sözleşmenin uygulanması sırasında ortadan kalkmasının engellenmesidir.

İdarenin, ihale sürecinde gerekli özeni göstererek Kanun'un öngördüğü her türlü iş ve işlemleri eksiksiz yerine getirmesi, bu çalışmalar çerçevesinde öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacı ihale dokümanına yansıtması ve 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesiyle getirilen imkânı da yine maddede belirtilen hükümlere uygun kullanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapımı yüksek maliyet gerektiren yapım işlerinde uygulama projelerinin hazırlanması aşamasında gerekli kaynak ve süre verilerek projelerin yapının tüm ayrıntıları ve gereklerini barındırması sağlanmalıdır. İdarenin kendi imkânları ile veya ihale yoluyla piyasadan temin ettiği uygulama projelerinin gerekli asgari nitelikleri taşımamasına bağlı olarak sonradan değişmesi hem projenin öngörülen süresine yetiştirilmemesine hem de yapım işinin maliyetinin artmasına sebep olmaktadır.

Projelerde çok sayıda iş kalemi değişikliği yapılması, işlerin sözleşme süresinde teslim alınmasına engel olduğu değişikliklerde yeni birim fiyat oluşturma uygulaması nedeniyle 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan "rekabetin sağlanması" ilkesinin de zarar görmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İhale hazırlığı yapılan tüm işlere ait uygulama projeleri, ihale öncesi incelenerek ve ilgili birimlerle görüşülerek

hazırladığı, sözleşme sonrasındaki işin yapım sürecinde de ilgili birimlerle görüşmelerin yapılmasına devam edilerek işletme sürdürülebilirliğinin sağlamak adına ekonomik bir işletme modeli oluşturulmasının hedeflendiği, İstanbul'un büyüklüğü, nüfus yoğunluğu ve demografik yapısındaki hızlı değişimler, teknolojik gelişmeler, ülkede yaşanan her türlü durumun yansımaları, yapılan işlerin çoğunun yıllara sari olması, kurumlardan ve vatandaşlardan gelen talepler, tedarik sürecinde yaşanan sıkıntıların göz önünde bulundurulduğu böylece aciliyet arz eden kamu ihtiyaçlarına hızlı, etkin ve efektif bir şekilde çözüm bulunabilmesi amacıyla değişen ihtiyaçlar ile birlikte ilgili işletmecilerden gelen yeni talepler doğrultusunda kısmi ölçekte, esas proje içerisinde kalan, ekonomik ve teknik olarak da asıl işten ayrılmayacak proje değişikliklerinin yapıldığı belirtilmiştir.

Kamu idaresinin bulguya vermiş olduğu cevaptan da anlaşılacağı üzere, uygulama projesi üzerinden çıkılan ihalelerde gerek teknik zorunluluklarla, gerekse bir takım kişi ve kurumların süreç içerisinde değişen talep ve istekleri neticesinde proje değişiklikleri yapıldığı, hatta bazı ihalelerde esaslı proje revizyonları yapıldığı anlaşılmaktadır.

İdare, her bir proje değişikliğinin bir sebebinin bulunduğunu ifade etmişse de, ihale mevzuatı gereğince, yapılan değişikliklerin zaten bir sebebinin bulunması yasal gerekliliktir. Bir başka deyişle, her bir değişikliğin bir sebebe bağlanması zaten zorunludur. Ancak, bulguda da belirtildiği üzere uygulama projesi üzerinden yapılan ihalelerde, projede değişiklik yapılmaması esastır. Zira ihale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, proje ve mahal listelerinde gösterilen iştir. Projede yapılacak her bir değişiklik, ihalede oluşturulan rekabetin zedelenmesine sebebiyet verecektir.

Ancak, İdarenin bulguya vermiş olduğu cevaptan da görüleceği üzere, uygulama projelerinde yapılan değişikliklerin bir kısmı teknik zorunluluklara dayanmaktaysa da, bir kısmının kişisel/kurumsal talep ve tercihler nedeniyle, ihale öncesi idarece yapılması veya bilinmesi gereken hususların yapılmaması veya öngörülmemesi nedeniyle yapıldığı anlaşılmaktadır.

Netice olarak; yapım işi sürecinde kişisel veya kurumsal talep ve tercihlerde bulunulması suretiyle projelerde değişikliğe gidilmesi, idarenin zorunluluktan kaynaklanmayan sebeplerle proje revizyonu yapması veya İdare tarafından öngörülerek uygulama projesinde bulunması gerekirken, yukarıda yer alan sebeplerle uygulama projesinde yer almamış bir takım unsurların, projede değişikliğe gidilmesi suretiyle, projeye sonradan eklenmesi kamu projelerinin sözleşme süresi içinde bitirilmesine engel olmakta, projelerin öngörülen

maliyetlerinin üzerinde gerçekleşmesine sebebiyet vermekte ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının önüne geçmektedir.

BULGU 25: Bazı Yapım İşlerinin Geçici Kabulü Yapılmadan Faaliyete Sunulması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen Bayrampaşa Murat Mahallesi Kapalı Yüzme Havuzu ve Zeminaltı Otopark İnşaatı ile İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım Onarım ve Ek Hizmet Yapıları VIII. Grup İnşaatı İşi kapsamında tamamlanan Bağcılar Hürriyet Mahallesi Zeminaltı Otoparkı işlerinde geçici kabul yapılmadan katlı otoparkların kullanıma açılarak İSPARK AŞ tarafından işletildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'inci maddesinde; taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunacağı, yapılan işlerin; işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunup bulunmadığı yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturulacağı, iş kabule hazır değilse, eksik ve kusurlu işleri gösteren ön inceleme tutanağı yapı denetim görevlisinin işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini tespit eden görüşleriyle birlikte en geç üç gün içerisinde idareye göndermesi gerektiği belirtilmektedir.

Daha sonrasında yükleniciye 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, kusur ve eksiklerin giderilmesi için yapı denetim görevlisinin belirttiği yaklaşık bitim tarihi de dikkate alınarak, en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarda bulunacağı, kabul komisyonu gerçekleştirilen işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceleyerek işi kabule uygun bulmadığı takdirde, mevcut durumu ve işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini bir tutanakla tespit ederek ve idareye bildireceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri" başlıklı 5'inci maddesinde; geçici kabul komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on (10) gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 42'nci maddesine göre inceleyip muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yaparak geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 8'inci maddesinde ise; geçici kabul inceleme ve muayenesi sırasında, komisyon kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve noksanlıklar tespit ederse, bu eksiklikleri tutanakta belirtir ve görülen kusur ve noksanlıkların giderilerek tamamlanması için işin özelliğine göre yeterli süreyi belirleyeceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, geçici kabulün işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde İdarenin geçici kabul komisyonunu oluşturarak, işi sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyeceği, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığını tespit ederek imalatın uygunluğuna göre karar vereceği belirtilmektedir.

İdareye ait yapım işi hakediş dosyalarının ve imalat yerlerinin yerinde incelenmesi neticesinde; yapımı gerçekleştirilen Bayrampaşa Murat Mahallesi Zeminaltı Otoparkı ile Bağcılar Hürriyet Mahallesi Zeminaltı Otoparkında geçici kabul yapılmadan katlı otoparkların kullanıma açıldığı, İdarenin iştiraki olan İSPARK AŞ tarafından ücretli otopark olarak işletildiği tespit edilmiştir.

İşin geçici kabulleri yapılmadan, imalatların sözleşme ve eki belgelere uygun olarak yapılıp yapılmadığı belirlenmeden kullanıma açılması mevzuata aykırılık oluşturmakla birlikte geçici kabul komisyonunun işin sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyip, işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, geçici kabul sırasında görülebilecek eksikliklerin yüklenici kusurundan mı yoksa erken kullanımdan mı kaynaklandığı tespitini zorlaştıracaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusuna İdarenin de katıldığını, ancak bölgenin yoğun otopark talebi ve vatandaşların hizmete bir an önce kavuşma isteği nedeniyle, İdarenin iştiraki ve otopark işletmecisi olan İSPARK ile İdare; işin yapımı aşamasında ve kabul sürecinde koordineli bir şekilde çalışarak bulguda bahsi geçen olası sorunlara mahal vermemek için otoparkları birlikte inceleyerek ve gerekli tespitleri yaparak süreci tamamlamış olduğu ve devir işlemleri İdarece çok kısa bir süre içerisinde gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Ancak her ne kadar süreci tamamlamış olsalar da işin geçici kabulleri yapılmadan, imalatların sözleşme ve eki belgelere uygun olarak yapılıp yapılmadığı belirlenmeden kullanıma açılması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yapımı tamamlanan işlerde bir an önce geçici kabul yapılması veya geçici kabul yapılmadan imalatların kullanıma açılmaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 26: Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Dudullu-Bostancı Metrounun Kısmi Geçici Kabul Tutanağına İstinaden Hizmete Açılması

Dudullu-Bostancı Güzergâhı Metro Yapımı İşi'nde, işin geçici kabul şartlarını taşıyamamasına rağmen hattın kısmi geçici kabul şartlarını taşıdığı gerekçesiyle hizmete açıldığı görülmüştür.

29.09.2015 tarihinde ihale edilen ve yapım sürecinde dört kez süre uzatımı kararı verilerek bitim tarihi 19.12.2022 olarak belirlenen Dudullu-Bostancı Metrosu yapım işi Sözleşmesinin "Kısmi Geçici Başlıklı" 16.3'üncü maddesinde;

"İdare veya yüklenici

a) Varsa, teklif ekinde ayrı bir bitirme süresi öngörülmüş olan herhangi bir bölüm,

b) Kalıcı işlerin hem yapı denetim görevlisini tatmin edecek şekilde tamamlanmış hem de sözleşmede öngörülen şartların dışında İdarece işgal edilmiş ya da kullanılmış elzem bir bölüm,

c) Kalıcı işlerin tamamlanmadan önce İdare tarafından işgal edilip kullanılmış (ve bu şekilde, önceden işgal edilmesi ya da kullanılması sözleşmede öngörülmemiş ya da yüklenici tarafından geçici tedbir olarak kabul edilmemiş) olan bölümü için de Kısmi Geçici Kabul Belgesi isteyebilir ve İdare ve yapı denetim görevlisi de Sözleşmenin 16.2. Geçici Kabul başlıklı maddesinde sıralanan geçici kabul şartlarına uymak kaydı ile bu belgeyi düzenler." denilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, kısmi kabul işlemi yukarıdaki şartlar çerçevesinde ancak işin bir kısmı için yapılabilecek bir işlem olup işin tamamı için kısmi kabul yapılabilmesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uymamaktadır. Eğer işin tamamı veya tamamına yakın bir kısmı İdare açısından kabul edilebilecek seviyeye gelmiş ise geçici kabul işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi bir durum işin kısmi kabul tarihinden itibaren bitirildiği tarih ve sonraki dönemlerde ortaya çıkabilecek sorunlar karşısında kamu kaynağının zarar görebilmesine ve ilgililerin sorumluluğuna gidilebilmesine neden olabilecektir. Bu çerçevede bir işin geçici kabul şartlarını taşıyıp taşımadığı oldukça büyük önem arz etmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Geçici kabul” başlıklı 41’inci maddesi uyarınca, geçici kabul ancak taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yapılabilir. Buna göre taahhüt edilen iş tamamlanmadan geçici kabul yapılabilmesi mümkün değildir. İşin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunmadığı anlaşılırsa İdare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturulur ve kabul komisyonu, gerçekleştirilen işlerin nev’ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceler. Kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin İdareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olmalıdır.

Yapılan incelemede henüz tamamen tamamlanmamış olan ve 12 istasyondan oluşan Dudullu-Bostancı Metrosu istasyonlarının tamamının İdare, yüklenici ve müşavir firma tarafından 31.12.2022 tarihinde imzalanan Kısmi Geçici Kabul Tutanağı ile açıldığı görülmüştür.

Ancak kabulü yapılan işin kabule uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki tutanak eki olan 245 sayfalık Kusurlu İşler Listesinde 21.601 adet eksik veya kusurlu iş yer almaktadır.

Diğer taraftan, Kısmi Geçici Kabulün yapıldığı tarihe kadar düzenlenen hakedişlerden sonuncusu olan 62’nci hakedişe göre yapılan işin toplam tutarı 464.145.219,54 Euro olup sözleşme bedeli 558.800.000,00 Euro’dur. Buna göre henüz daha sözleşmenin %83’ü $(464.145.219,54/558.800.000,00=0,83)$ tamamlanabilmiştir. Bu durumda 12 istasyondan oluşan ve kısmi geçici kabul yapılarak faaliyete geçirilen bu işte henüz %17’lik kısım tamamlanmadan kabul yapılmıştır. Yukarıda değinildiği üzere kabul komisyonunun kurulabilmesi için yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmaması gerekmektedir.

Dolayısıyla, Dudullu-Bostancı Metro Hattının geçici kabul şartlarını taşımamasına karşın kısmi geçici kabul işlemi ile tamamının hizmete sunulmasının ihale mevzuatımızla uyarlılığı bulunmadığı gibi ileride ortaya çıkabilecek ve yolcuları riske atabilecek olasılıkları da bünyesinde barındırdığı açıktır.

Bu itibarla, geçici kabul şartlarını taşımayan işte kısmi geçici kabul yapılmasının uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 27: Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması

Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelerde, geçici kabul tarihi ile kesin kabul tarihi arasında ki sürenin idari şartnamede öngörülen teminat süresinin bir hayli üzerinde olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*teminat süresi*" başlıklı 42'nci maddesinde; geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçecek sürenin teminat süresi olduğu, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa teminat süresinin on iki aydan az olamayacağı belirtilmiştir.

Aynı Şartname'nin 44'üncü maddesinde kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonu oluşturularak kesin kabul yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece resen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği belirtilmiştir. Geçici ve kesin kabuller arasında, yüklenici tarafından yapılması gereken, sürekli bakım niteliğindeki işlerin sözleşme uyarınca yapılıp yapılmadığı kabul komisyonu tarafından incelenerek tespit olunacağı ve bütün yükümlülüklerini yerine getirmiş olduğu ve kendisine yüklenebilecek kesin kabulü engelleyecek bir kusur ve eksiklik görülmediği takdirde kesin kabul tutanağının düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanacağı belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden, yapım işlerinde ihale dokümanlarında öngörülen teminat süresinin bitiminde kesin kabul komisyonunun kurulup kesin kabul işlemlerinin tamamlanması ve akabinde tutanağın imzalanması ile kesin kabul işlemlerinin bitirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin yaptığı bazı ihalelerde idari şartnamelerinde öngörülen teminat sürelerinin bitiş tarihinden bir hayli sonra kesin kabul işlemlerini yaptığı görülmüştür. Aşağıda ki tabloda teminat sürelerini aşan ihalelere ilişkin örnekler gösterilmiştir.

Tablo 23: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler

İHALEYİ GERÇEKLEŞTİREN MÜDÜRLÜK	İŞİN ADI	GEÇİCİ KABUL TARİHİ	TEMİNAT SÜRESİ	TEMİNAT SÜRESİNİN BİTİŞ TARİHİ	KESİN KABUL TUTANAĞININ ONAYLANDIĞI TARİH	GEÇİKİLEN SÜRE (GÜN)
---------------------------------	----------	---------------------	----------------	--------------------------------	---	----------------------

Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Selimpaşa Belediyesi İki Adet Tarihi Eser Hizmet Binası Restorasyon İşİ	13.11.2006	12 AY	13.11.2007	03.12.2021	5134
Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	2014 Yılı İstanbul Geneli Belediye Lojmanlarının Bakım ve Onarım İnşaatı	20.09.2014	12 AY	20.09.2015	21.04.2017	579
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Bakırköy, Ataköy Metro Durağı Çıkışı Zeminalti Otopark İnşaatı	17.10.2017	12 AY	17.10.2018	29.03.2022	1259
Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü	İstanbul Genelinde Yeni Yeşil Alanların Yapım İşİ	14.11.2018	12 AY	14.11.2019	23.03.2022	860
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Tarihi Beykoz Kışla Binası Tadilatı ve Çevre Düzenleme İnşaatı	19.01.2018	12 AY	19.01.2019	21.03.2022	1157
Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü	İstanbul Genelinde Yeni Yeşil Alanların Yapım İşİ	14.11.2018	12 AY	14.11.2019	23.03.2022	860

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında çalışmaların başlatıldığı, takip eden yıllarda yasal mevzuata uygun hareket edileceği ifade edilmektedir.

Kesin kabul işlemlerinin geç yapılması sonucu;

- Zaman içerisinde idarece inşaatta yapılan değişiklikler, eklemeler ve kullanım sonucu oluşacak hasarlar yüklenicinin kusurlarının gizlenmesine neden olabileceği için yükleniciden kaynaklı kusurların sağlıklı tespit edilememesine ve sağlıklı bir kesin kabul yapılmasına engel teşkil edeceği,
- Süreye bağlı kesin teminatların süresinin bitmesi sonrası tespit edilecek kesin kabul eksiklerinin idarece yüklenicinin nam ve hesabına yaptırılması ve tahsilini zorlaştıracacağı,
- Yüklenicinin ölümü, iflası vb. durumlarda kabulde tespit edilecek eksik ve kusurların giderilmesinin imkânsız hale gelebilmesine sebep olacağı,
- Sürecin uzamasıyla kabul aşamasında tespit edilecek eksik ve kusurlarda sorumlu kamu görevlilerinin sorumluluğunun tespitini zorlaştırılacağı,

Düşünülmektedir.

BULGU 28: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Projesi Uygulama İşinde Hatalı Uygulama Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 20'nci maddesine uygun olarak belli istekliler arasında ihale usulü ile gördürülen 2021/36515 ihale kayıt numaralı Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Projesi Uygulama İşinde kesin projeye dayalı olarak ihale edilen İşin zemin etüdü çalışmaları gereği gibi yerine getirilmediği için süre uzatımına sebebiyet verilerek iş programı değişikliğine ve fiyat farkı ödemelerinin artmasına neden olunmuştur.

4734 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; kesin proje, belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi ifade eder;

"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; "... İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir..." hükmü yer almaktadır.

860 adet detaylı birim fiyat poz tarif ve fiyat analizine ek olarak, profesyonel ses-görüntü-sahne aydınlatma sistemleri teknik şartnamesi, profesyonel görüntü sistemi ekipmanları teknik şartnamesi, profesyonel kablosuz interkom sistemi ekipmanları teknik şartnamesi, sahne mühendisliği teknik şartnameleri de hazırlanarak detaylandırılan ve kesin projesine bağlanan işin kesin projesinde var olan bodrum kat inşası için mühendislik tekniği gereği öncelik arz eden zemin iyileştirmesi gerekir, Zemin etüt raporuna rağmen geoteknik projesinin hazırlanmadan işe başlandığı ve 2'nci hakediş ile 3'ncü hakediş arasında kullanılan fiyat farkına esas endekslerin 13 ay uzadığı ve bu süre içinde restorasyon projesi bekletilirken, Haldun Taner Sahnesine ait geoteknik mühendisliği projelerinin hazırlanması hizmet alım işinin doğrudan temin yöntemiyle gördürüldüğü, bunun sonucunda, Zemin ve Temel Etüdü Veri Raporunun hazırlandığı, sonuç olarak da Süre Uzatımı Gerekçe Raporunda;

-Yeni kullanım projesi gereği ortaya çıkan bodrum katın temel kotunun deniz seviyesinin altında olması ve bu durumun temel kazısı ile bodrum kat betonarme imalatlarının gerçekleştirilmesine engel olduğu,

-Mevcut projede bu hususlarla ilgili Geoteknik Mühendisliği Projesi verilerinin yetersiz olduğu,

-Yapılacak imalatlara dair bir yöntem belirtilmemiş olduğu ve zemin iyileştirme imalatlarının yapılmaması durumunda inşa edilecek yapı temelinin altında deprem etkisi ile sıvılaşma problemi yaşayacak zemin tabakalarından dolayı binanın yıkılma riski nedeniyle bodrum katın teşekkülü için su sızdırmazlık, zemin iyileştirme ve beden duvarlarının askıya alınması projelerinin;

Yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Belirtildiği gibi, kesin proje belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir. Dolayısıyla Haldun Taner Sahnesinin bodrum kat dahil yeni kullanımı ve restorasyon projesinde gerekli zemin ve geoteknik etütlerinin yapılarak kesinleştirilmesi işin fen ve sanat kuralları yapılması bağlamında bir zorunluluk teşkil etmektedir. Çünkü işin başında doğrudan bodrum kat inşasına yönelik birim fiyat pozları;

Tablo 24: Bodrum Kat İnşasına Yönelik Birim Fiyat Pozları

No	Poz No	Tanımı	Birim	Miktar	Birim Fiyat (TL)	Tutar (TL)
1	15.125.1007	32mm'ye kadar kırmataş temin edilerek, el ile serme, sulama ve sıkıştırma yapılması	M3	392,047	80,60	31.598,99
2	15.150.1005	Beton santralinde üretilen veya satın alınan ve beton pompasıyla basılan, C 25/30 basınç dayanım sınıfında, gri renkte, normal hazır beton dökülmesi (beton nakli dâhil)	M3	782,77	253,63	198.533,96
3	15.150.1006	Beton santralinde üretilen veya satın alınan ve beton pompasıyla basılan, C 30/37 basınç dayanım sınıfında, gri renkte, normal hazır beton dökülmesi (beton nakli dâhil)	M3	3.630,00	262,38	952.439,40
4	15.160.1003	Ø 8- Ø 12 mm nervürlü beton çelik çubuğu, çubukların kesilmesi, bükülmesi ve yerine konulması	TON	225,00	4.444,21	999.947,25
5	15.160.1004	Ø 14- Ø 28 mm nervürlü beton çelik çubuğu, çubukların kesilmesi, bükülmesi ve yerine konulması.	TON	150,00	4.362,90	654.435,00
16	15.260.1012	2 mm kalınlıkta, epdm esası, (düz tip ya da sinyal tabakalı) jeomembran ile su yalıtımı yapılması	M2	1.200,00	72,38	86.856,00
79	V.0510/01	Sit Alanı Olan veya Olmayan Alanda Kültür Katmanı Buluncaya Kadar Yumuşak Toprak Zeminde Serbest Kazı Yapılması	M3	8.000,00	157,00	1.256.000,00
80	V.0514/1A	Üstü Açılmış Çatı ve Döşeme Arası Moloz ve Pisliklerin (Kir, Toz, Toprak Katmanı) Temizlenmesi ve Atılması	M3	500,00	342,50	171.250,00
85	V.0617/001	Profil Demirinden Demir Platformlu Askıya Alma Karkası Yapılması-Montajı -Sökülmesi	KG	95.784,84	13,11	1.255.739,25

Tanımlarından oluşmaktadır. Belirtilen bodrum kat inşasına yönelik detaylı zemin etüdü

ve geoteknik çalışmalar yapılmadığı için iş programı;

Tablo 25: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşi İş Programı

Aylar	Mar.21	Nis.21	May.21	Haz.21	Tem.21	Ağu.21	Eyl.21	Eki.21
Yapım Süresi	16	30	31	30	31	31	30	31
Nakli Yekûn	0	1.615.148,39	4.643.551,61	7.772.901,61	10.801.304,84	13.930.654,84	17.060.004,84	20.088.408,06
Aylık İmalat Tutarı	1.615.148,39	3.028.403,23	3.129.350,00	3.028.403,23	3.129.350,00	3.129.350,00	3.028.403,23	3.129.350,00
Toplam İmalat Tutarı	1.615.148,39	4.643.551,61	7.772.901,61	10.801.304,84	13.930.654,84	17.060.004,84	20.088.408,06	23.217.758,06
Aylar	Kas.21	Ara.21	Oca.22	Şub.22	Mar.22	Nis.22	May.22	Haz.22
Yapım Süresi	30	31	31	28	31	30	31	30
Nakli Yekûn	23.217.758,06	26.246.161,29	29.375.511,29	32.504.861,29	35.331.370,97	38.460.720,97	41.489.124,19	44.618.474,19
Aylık İmalat Tutarı	3.028.403,23	3.129.350,00	3.129.350,00	2.826.509,68	3.129.350,00	3.028.403,23	3.129.350,00	3.028.403,23
Toplam İmalat Tutarı	26.246.161,29	29.375.511,29	32.504.861,29	35.331.370,97	38.460.720,97	41.489.124,19	44.618.474,19	47.646.877,42
Aylar	Tem.22	Ağu.22	Eyl.22	Eki.22	Kas.22			
Yapım Süresi	31	31	30	31	25			
Nakli Yekûn	47.646.877,42	50.776.227,42	53.905.577,42	56.933.980,65	60.063.330,65			
Aylık İmalat Tutarı	3.129.350,00	3.129.350,00	3.028.403,23	3.129.350,00	2.523.669,35			
Toplam İmalat Tutarı	50.776.227,42	53.905.577,42	56.933.980,65	60.063.330,65	62.587.000,00			

Tablo 26: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşi Revize İş Programı

Aylar	Mart 2021	Nisan 2021	Mayıs 2021	Haziran 2021	Temmuz 2021	Ağustos 2021	Eylül 2021	Ekim 2021
Yapım Süresi	16	30	31	30	31	31	30	31
Nakli Yekûn	0,00	37.806,24	108.692,95	181.942,54	252.829,24	326.078,84	399.328,43	470.215,14
Aylık İmalat Tutarı	37.806,24	70.886,70	73.249,59	70.886,70	73.249,59	73.249,59	70.886,70	73.249,59
Toplam İmalat Tutarı	37.806,24	108.692,95	181.942,54	252.829,24	326.078,84	399.328,43	470.215,14	543.464,73
Aylar	Kasım 2021	Aralık 2021	Ocak 2022	Şubat 2022	Mart 2022	Nisan 2022	Mayıs 2022	Haziran 2022
Yapım Süresi	30	31	31	28	31	30	31	30
Nakli Yekûn	543.464,73	614.351,43	687.601,03	760.850,62	827.011,55	900.261,14	3.929.069,92	7.058.839,00
Aylık İmalat Tutarı	70.886,70	73.249,59	73.249,59	66.160,92	73.249,59	3.028.808,78	3.129.769,07	3.028.808,78
Toplam İmalat Tutarı	614.351,43	687.601,03	760.850,62	827.011,55	900.261,14	3.929.069,92	7.058.839,00	10.087.647,78
Aylar	Temmuz 2022	Ağustos 2022	Eylül 2022	Ekim 2022	Kasım 2022	Aralık 2022	Ocak 2023	Şubat 2023
Yapım Süresi	31	31	30	31	30	31	31	28
Nakli Yekûn	10.087.647,78	13.217.416,85	16.347.185,93	19.375.994,71	22.505.763,78	25.534.572,57	28.664.341,64	31.794.110,72
Aylık İmalat Tutarı	3.129.769,07	3.129.769,07	3.028.808,78	3.129.769,07	3.028.808,78	3.129.769,07	3.129.769,07	2.826.888,20

Toplam İmalat Tutarı	13.217.416,85	16.347.185,93	19.375.994,71	22.505.763,78	25.534.572,57	28.664.341,64	31.794.110,72	34.620.998,91
Aylar	Mart 2023	Nisan 2023	Mayıs 2023	Haziran 2023	Temmuz 2023	Ağustos 2023	Eylül 2023	Ekim 2023
Yapım Süresi	31	30	31	30	31	31	30	31
Nakli Yekûn	34.620.998,91	37.750.767,99	40.779.576,77	43.909.345,84	46.938.154,63	50.067.923,70	53.197.692,78	56.226.501,56
Aylık İmalat Tutarı	3.129.769,07	3.028.808,78	3.129.769,07	3.028.808,78	3.129.769,07	3.129.769,07	3.028.808,78	3.129.769,07
Toplam İmalat Tutarı	37.750.767,99	40.779.576,77	43.909.345,84	46.938.154,63	50.067.923,70	53.197.692,78	56.226.501,56	59.356.270,63
Aylar	Kasım 2023	Aralık 2023						
Yapım Süresi	30	2						
Nakli Yekûn	59.356.270,63	62.385.079,41						
Aylık İmalat Tutarı	3.028.808,78	201.920,59						
Toplam İmalat Tutarı	62.385.079,41	62.587.000,00						

Şeklinde değiştirilmiştir. Bu yüzden aşağıdaki tabloda görüleceği gibi hakediş ödemesinden daha çok fiyat farkı ödenir bir duruma neden olunmuştur.

Tablo 27: Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Uygulama İşi Fiyat Farkı Tablosu

No	Hakediş Tarihi	Kümülatif Hakediş Tutarı	Bir Önceki Hakediş Tutarı	F.F.na Esas Bu Hakediş Tutarı (An)	İş Prog. Aylık Ödenek Tutarı (M)	Güncel Endeks Ayı	Temel İndeks (Go) (ÜFE)	Güncel Endeks (Gn) (ÜFE)	Pn= (Gn/Go)	Fiyat Farkı F=AnxBx(Pn-1)
1	22.09.2021	680.340,81	0,00	680.340,81	1.615.148,39	Mar.21	590,52	614,93	1,04134	25.312,76
2	04.04.2022	900.261,14	680.340,81	219.920,33	1.615.148,39	Mar.21	590,52	614,93	1,04134	8.182,36
3	06.06.2022	7.844.952,10	900.261,14	6.944.690,96	3.028.808,78	Nis.22	590,52	1.423,27	2,41020	3.844.103,53
4	06.07.2022	9.425.600,46	7.844.952,10	1.580.648,36	3.915.882,18	May.22	590,52	1.548,01	2,62144	5.714.431,20
					3.028.808,78	Haz.22	590,52	1.652,75	2,79880	2.558.943,24

Kesin proje gerekliliklerinin yerine getirilmemesi nedeniyle 4'üncü hakediş itibariyle toplam 9.425.600,46 TL'lik hakediş ödemesine yine toplamda 12.150.973,09 TL fiyat farkı ödenmiştir. İş projesine uygun gereklilikler yerine getirilip ilk iş programındaki ödenek dilimlerine uygun yürütülseydi 9.425.600,46 TL'lik hakedişin sadece 919.240,00 TL'lik fiyat farkı olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerinde, İdare tarafından özetle; 02.03.2017 tarihli ve 4348 sayılı Kurul Kararı ile restorasyon için gereklilik arz eden sondajın yapılmasında sakınca görülmediği, bu karar istinaden Sondaja Dayalı Zemin ve Temel Etüt Raporu hazırlandığı, söz konusu raporun 'Sonuç ve Öneriler' kısmında "...Burada amaç öncelikle yapı yükünün derindeki anakayaya iletilmesini sağlayacak derin temel sistemleri olmalıdır. Bunun alternatifi de kazı öncesi yapılacak zemin ıslah çalışmalarıdır." ifadesinin yer aldığı, 12.07.2018 tarihli ve 5515 sayılı İstanbul V numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu

kararı ile “Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Projesi”nin uygun bulunduğu, onaylanan projede zemin iyileştirmeye yönelik herhangi bir projenin bulunmadığı, belirtilen İş için İdarece 62.587.000,00 TL + KDV bedelle ihaleye çıkılıp 16.03.2021 tarihinde kısmi yer tesliminin yapıldığı, İstanbul Üniversitesi Devlet Konservatuvarı kullanımında bulunan kısmın boşaltılmaması nedeniyle yapı bütünüyle yüklenici firmaya teslim edilemediğinden bu bölümde çalışmalara başlanamadığı, bu doğrultuda resmi yazıyla İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü’nden tahliye işlemlerinin başlatılmasının talep edildiği aradan geçen takribi 220 gün sonrasında 14.12.2021 tarihinde İstanbul Devlet Konservatuvarı’nın binayı boşalttığı ve 15.12.2021 tarihinde yapının tamamının yer teslimi yapıldığı;

Bununla birlikte, Haldun Taner Sahnesi Restorasyon ve Yeni Kullanım Projesi doğrultusunda ortaya çıkan bodrum katın imalatına dair teknik detayların yetersiz olmasından dolayı mevcut binanın deniz ve yol tarafında olmak üzere iki köşesinde araştırma kazıları yapıldığı, bu kazılar sonucu zeminden yaklaşık 1 metre derinlikte deniz suyu ile sıvılaşma potansiyeline sahip olduğu düşünülen kum tabakalarının ortaya çıktığı, sonrasında oluşturulan teknik kurul vasıtasıyla yapı zemini ile ilgili ilave zemin etüdü çalışmalarının yapılması gerekliliği ve var olan ilgili Kurul onaylı statik projelerinin 1 Ocak 2019’da yürürlüğe giren Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği doğrultusunda yeniden değerlendirilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı, yapının çevresi ve sökümler sonucu elverişli olması sebebiyle yapının içerisinde muhtelif noktalarda sondaj çalışmalarının yapıldığı;

Söz konusu sondaj çalışmalar sonucu Zemin ve Temel Etüdü Veri Raporunun hazırlandığı ve inceleme alanında zemin sıvılaşma riskinin bulunduğu, mevcut projede bu hususla ilgili Geoteknik Mühendisliği Projesi verilerinin yetersiz olduğu, yapılacak imalatlara dair bir yöntem belirtilmemiş olduğu ve zemin iyileştirme imalatlarının yapılmaması durumunda inşa edilecek yapı temelinin altında deprem etkisi ile sıvılaşma problemi yaşayacak zemin tabakalarından dolayı binanın yıkılma riski nedeniyle bodrum katın teşekkülü için su sızdırmazlık, zemin iyileştirme ve beden duvarlarının askıya alınması projelerinin yapılması gerekliliğinin ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

Ayrıca İdarece, tarihi alanlarda her ne kadar uygulama projeleri ile ihaleye çıkılıyorsa da miras niteliğinde olan tarihi yapılara yapılacak müdahalelerin geri dönüşü imkansız olduğundan dolayı araştırma kazıları ve yapı elemanlarında yapılan araştırma rasparları sonucunda elde edilen yeni bulgular doğrultusunda onaylı uygulama projelerinin tetkik edilmesi ve proje revizyonlarının gerçekleştirilmesi restorasyon süreçlerinde sıklıkla

karşılaşılan doğal bir süreç olduğu belirtilmiştir.

İdarece bu kapsamda yapılan Zemin ve Temel Etüdü Veri Raporu doğrultusunda İdare uhdesindeki “Kadıköy İlçesi 174 Ada 1 Parselde Bulunan Haldun Taner Sahnesine Ait Geoteknik Mühendisliği Projeleri Hazırlanması Hizmet Alım İşi” kapsamında Geoteknik Mühendisliği Projeleri hazırlanmış ve söz konusu projeler sonucunda geçirimsiz kazık yöntemi ile zemin iyileştirilmesi önerilmiş ve hızlıca uygulamaya geçilmiştir.

Ek olarak, İdarece, Kadıköy Rıhtım bölgesinde birçok yapıyı besleyen ana trafonun varlığı olası deprem sırasında yangın vb. riskleri bulundurmasından dolayı bahse konu trafonun deplase edilmesi işleminin zaruri olduğu ve ilgili elektrik idaresi olan AYEDAŞ ile yapılan yazışmalar, proje süreçleri ve AYEDAŞ’ın sorumluluğunda olan trafo taşıma işlemi ve aynı zamanda trafonun sahada yer alan kablolarının taşıma işlemini gecikmesi nedeniyle iş programı süreçlerinin etkilendiği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla İdare tarafından bulguya konu olan hususun nedenleri; sözleşme eki şartlara ve fen-sanat kurallarına uygun şekilde uygulamalar sürdürülmesine rağmen hem İstanbul Üniversitesi Devlet Konservatuarı’nın deprem riski bulunan yapıdan tahliye olmasının gecikmesi, hem AYEDAŞ tarafından yapılan trafo deplase sürecinin zamanında ve etkin yürütülmemesi hem de restorasyon işlerinin doğal ve zorunlu süreci olan proje revizyonları sebebiyle iş programının revize edilmesinin zaruri olması şeklinde sıralanmıştır.

İdarenin savunmasından anlaşılacağı üzere bulgunun yerindeliliğine ilişkin her hangi bir şüphe olmamakla birlikte İdarece bulguyu oluşturan hususun kendinden kaynaklanmadığı iddiası mevcuttur. Ancak bulguda belirtilen, “*İşin zemin etüdü çalışmalarının gereği gibi yerine getirilmediği için süre uzatımına sebebiyet verilerek iş programı değişikliğine ve fiyat farkı ödemelerinin artmasına neden olunmuştur*” iddiası restorasyon işlerinin doğal ve zorunlu süreci olan proje revizyonları sebebiyle iş programının revize edilmesinin zaruri olması şeklinde karşılanmıştır.

Sonuç olarak; Kentsel Sit Alanı İçerisinde 2. Grup Kültür Varlığı olarak Tescilli Haldun Taner Sahnesi ve benzeri yapıların denize sıfır konumu göz önüne alınarak buralarda yapılan restorasyon projelerinin fen ve sanat kurallarına uygun kesin projelerinin proje başlamadan yapılması ve İdare kusurundan kaynaklı süre uzatımı ve fiyat farkı külfetine katlanılmaması gerekmektedir.

BULGU 29: Hayvan Sahiplerine Yapılan Yem Desteklemelerinde Hatalı Uygulamaların Olması

Belediye tarafından hayvan sahiplerine verilmek üzere gerçekleştirilen Sığır Süt Yemi İhalesi kapsamında dağıtılan yemlerin laboratuvar analizleri yapılmadan kabul işlemleri gerçekleştirildiği ve destekten faydalananların yem dağıtım tarihlerinde hayvan varlığına ilişkin sorgulamaların yapılmadığı görülmüştür.

a) İhale Kapsamında Kişilere Dağıtılmak Üzere Alınan Yemlerin Laboratuvar Analizlerine Gönderilmeden Kabul İşlemlerinin Yapılması

İdare tarafından İhale kapsamında kişilere dağıtılmak üzere alınan yemlerin teknik şartnamedeki şartları sağlayıp sağlamadıkları açısından laboratuvar analizlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Mal Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayenede izlenecek yöntemler" başlıklı 15'inci maddesinde; muayenelerde önce fiziksel niteliklerin kontrol edileceği, fiziksel niteliklerin ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun bulunması durumunda laboratuvar muayenesine geçileceği, bu niteliklerin de uygun bulunması halinde kabul raporu düzenleneceği belirtilmiştir. Fiziksel niteliklerinin tamamı ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun bulunmayan malın numunelerinin laboratuvar muayenelerine gönderilmeyeceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Laboratuvar muayeneleri" başlıklı 17'nci maddesinde; fiziksel muayene işlemlerinden sonra alımın niteliğinin laboratuvar muayenesi gerektirmesi halinde laboratuvar muayeneleri yapılarak sonuç hakkında rapor düzenleneceği, laboratuvar muayeneleri, varsa idarenin kendi laboratuvarlarında, yoksa diğer kamu kuruluşlarına ait laboratuvarlarda, bu da mümkün olmaz ise özel laboratuvarlarda yapılacağı belirtilmiştir.

Sığır süt yemi alım işinin ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartnamenin 4'üncü maddesinde; sığır süt yeminin içereceği besin maddeleri belirtilmiş olup, içerdiği kuru maddenin en az %88, ham proteinin en az %21, metabolik enerji (kcal/kg) en az 2800, ham yağ en az /en çok 3- 3,5, ham selüloz en çok %11, ham kül en çok %9, kalsiyum en az/en çok %0,8-1,5, fosfor en az %0,5 ve sodyum klorür en az/en çok %0,25-0,30 olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Teknik Şartnamede öngörülen yemin bozulmalara karşı koruyucu olması amacıyla %88 kuru madde içermesi ayrıca %21 ham protein ve 2800 kcal/kg

enerji içermesi bakımından kaliteli bir yem rasyosu (bir evcil hayvanın 24 saat içinde tüm besin ihtiyaçlarını karşılayan tüm yemler ve bunlara ait karışım oranları) yani besin maddesi içermesi öngörülmüştür.

İhale kapsamında alınan yemlerin Teknik Şartnamedeki şartları sağlayıp sağlamadıkları açısından laboratuvar analizlerinin ne kadar önemli olduğu açıktır. Ancak yem yardımıyla faydalanan kişilere yapılan dağıtımlarda yem çuvallarından numune alınmadığı ve laboratuvar analizlerinin yaptırılmadığı görülmüştür. İşin ayrıntısına inildiğinde İdare tarafından yem çuvallarının üzerinde yer alan etiketlerde ki besin değerlerinin Teknik Şartnamede öngörülen değerleri kapsadığı sebebiyle laboratuvar analizlerinin yaptırılmadığı belirtilmiştir. Ancak yukarıda bahsedilen Yönetmelik hükümlerine göre, laboratuvar muayenesi gerektiren mal alımlarında laboratuvar analizlerinin yapılması gerektiği, laboratuvar analizleri bakımından herhangi bir muafiyet tanınmadığı görülmekte olup söz konusu İhale kapsamında alınan yemlerin Teknik Şartnameye uygunluğunun laboratuvar analizi dışında tespit edilmesinin mümkün bulunmadığı bu sebeple laboratuvar analizlerinin yapılmasının zorunluluk olduğu açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Yüklenicinin piyasada faaliyet gösterdiği ve başka bir kamu idaresinin iştiraki olduğu ayrıca piyasada faaliyet göstermesi sebebiyle bu konuda Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından denetimlerinin gerçekleştirildiği yine yüklenici ile yapılan sözleşmede laboratuvar muayenesinin zorunlu olmadığı belirtilmiştir. Ancak Mal Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde yüklenicinin kamu idaresi iştiraki olması, piyasada faaliyet göstermesi veya herhangi bir nedenle laboratuvar muayenesinden istisna olacağına dair hüküm bulunmamakla birlikte muayene gerektirecek özellikte olan malların laboratuvar muayenesinin yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu konuda kamu idareleri yüklenici ile yapacakları sözleşmelerle laboratuvar muayenesini zorunlu tutmama gibi bir tercih hakları bulunmamaktadır. Bu bakımdan içerdiği enerji ve protein açısından yüksek kalitede olan yemlerin laboratuvar muayenelerinin yapılmasının teknik şartnamede ki özellikleri sağlaması bakımından elzem olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yem çuvallarının üzerinde ki etiketin ihale dokümanında öngörülen besin değerlerini kapsadığı varsayılarak herhangi bir laboratuvar analizinin yapılmaması mevzuata aykırılık oluşturmakta olup Teknik Şartnamede öngörülen besin değerlerinden daha düşük verimli ve ucuz yemlerin alınması riskini de oluşturmaktadır.

b) Destekten Faydalanan Kişilerin Hayvan Varlıklarının Yem Dağıtım Aşamasında

Sorgulanmaması

İdare tarafından “Hayvancılığı Destekleme Yönergesine” dayanılarak ihale edilen Sığır Süt Yemi Alım İşi İhalesinde destekten faydalanan kişilerin hayvan varlıklarının yem dağıtım aşamasında sorgulanmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7’nci maddesi ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlığı Veteriner Hizmetleri Şube Müdürlüğünün Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 5’inci maddesine dayanılarak Hayvancılığı Destekleme Yönergesi çıkarılmıştır.

Söz konusu Yönergenin 11’inci maddesinde; verimliliği ve kaliteyi yükseltmek amacıyla yem desteği sağlanabileceği ve yapılan tüm desteklerin sürdürülebilirlik esasına göre yapılacağı düzenleme altına alınmıştır. Aynı Yönergenin 10’uncu maddesinde, gerçeğe aykırı beyanda bulunanlara eğer destekleme yapıldıysa tamamının geri alınması veya desteğin maddi değerine göre 1-5 yıl boyunca hiçbir desteklemeden faydalandırılmayacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Yönergenin 12’nci maddesinde; hayvansal üretim destekleri ile ilgili başvuru yapacak kişilere ilişkin diğer koşulların değerlendirme komisyonu tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

2021 yılında ihalesi yapılan Sığır Süt Yemi Alım ihalesinde destekten faydalanacak kişiler için başvuru tarihlerinin açıldığı, en az 1 en çok 5 dişi hayvan için destek verileceği, İşletme Tescil Belgesi’nin (Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği ile Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği kapsamında düzenlenen işletmenin sahip bilgileri, adresi, sürü bilgileri, hayvan türü ve hayvan sayısı gibi bilgilerin yer aldığı, hayvancılık işletmesinin (TÜRKVET (Hayvan Kayıt Sistemi)’te kayıtlı olduğunu gösteren belgedir.) başvuru belgeleri arasında şart koşulduğu, son başvuru tarihinin sığır süt yemi için 18 Haziran 2021, manda süt yemi için 2 Temmuz 2021 olacağı, kendisine teslim edilen sığır süt yemini kullanmayanlar veya başkasına devredenler hakkında yasal işlem yapılacağı ve verilen sığır süt yeminin parasal karşılığının kendilerinden tahsil edilerek sonraki yıllarda Veteriner Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından verilecek herhangi bir destekten yararlandırılmayacağı başvuru koşullarında düzenlenmiştir.

Söz konusu ihale 01.11.2021 tarihinde yapılmış ve 01.12.2021 tarihinde Sözleşme imzalanmıştır. İhale dokümanında yer alan yem teslim tarihleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 28: Yem Teslim Tarihleri

Sıra No	Adı	Birimi	Miktarı	Teslim Tarihleri
1	Sığır Süt Yemi Alımı İşi	Kilogram	263.700	01.12.2021- 17.12.2021
2	Sığır Süt Yemi Alımı İşi	Kilogram	240.000	18.12.2021- 10.01.2022
3	Sığır Süt Yemi Alımı İşi	Kilogram	240.000	11.01.2022- 23.01.2022
4	Sığır Süt Yemi Alımı İşi	Kilogram	504.800	24.01.2022- 30.03.2022

İhale kapsamında yapılan incelemede, destekten faydalanmak isteyenler için son başvuru tarihinin 02.07.2021 tarihi olduğu, son teslim tarihinin ihale dokümanında 30.03.2022 olarak belirlendiği, son başvuru tarihi ile son yem teslim tarihi arasında 9 ay gibi uzun bir süre olduğu görülmüştür. Hakedişlerde fiilen gerçekleşen yem teslimlerinin son tarihi 12.02.2022'dir. Hakedişte yer alan son teslim tarihi (12.02.2022) baz alındığında, son başvuru tarihi ile fiilen gerçekleşen teslim tarihi arasında bile yaklaşık 8 ay gibi bir süre bulunmaktadır.

Bu kapsamda, başvuru şartları arasında işletme tescil belgesinin başvuru evrakı olarak zorunlu tutulduğu ancak 8-9 ay sonra dağıtım yapılan yemlerin teslim tarihlerinde kişilerin hayvanlarının varlığına ilişkin e-devlet veya ilçe tarım müdürlüklerinden alınabilecek dağıtım tarihlerinde kişilerin hayvan varlığını gösterir işletme tescil belgelerin sorgulanmadığı görülmüştür. Bu kapsamda 8-9 aylık süreçte destekten faydalanan kişilere ait hayvanların ölümü, satılması, kesilmesi vb. yollarla elden çıkarılması durumunda destekten Yönerge ve başvuru koşulları itibarıyla yararlanmaması gerekmektedir. İhale denetimi kapsamında 25.10.2022 tarihli resmi yazıyla İstanbul Tarım ve Orman İl Müdürlüğünden destekten yararlanan kişilerin 01.07.2021-31.03.2022 tarihleri arasında hayvan varlığına ilişkin veriler istenmiş ancak gelen cevapta TÜRKVET programının anlık verileri raporlayıp geçmişe dönük veri raporlayamadığı bildirilmiştir. Bu yönüyle destekten faydalanan kişilerin yem teslim tarihlerinde hayvan varlığına ilişkin veriler sorgulanamamakta ve risk oluşturmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yem dağıtım aşamasında, hak sahipleri ile aktif olarak dağıtım esnasında, resmi teslim teslim belgelerinin imzalanmasından ve yem verilmeden önce hayvan varlığının tekrar tespit edildiği, ancak resmi tutanak ile yapılmadığı, hayvanı olmayan veya hayvanlarını sattığı tespit edilen üreticilere yem desteği verilmeyerek keyfi durum resmi tutanakla kayıt altına alındığı belirtilmiştir. Ayrıca bahse konu yem desteği alan üreticilerin hayvan giriş çıkışı, alım satımı olmakta alım-satım-kesim vb. sebeplerle azalan hayvan varlığı yerine sürekli ikame durumu söz konusu olduğu ve İBB Hayvancılık Destekleme Yönergesi kapsamında yem dağıtım esnasında tekrar bir kontrol

zorlayıcılığı da bulunmamasına rağmen yine de kontrol yapıldığı belirtilmiştir. Ancak idare tarafından her ne kadar yem dağıtım aşamasında hayvan varlığına ilişkin gerekli kontrollerin yapıldığı söylene de hayvan sahiplerine yem dağıtımının resmi tutanak ile yapılmadığı yalnızca yem verilmeyen hak sahipleri açısından resmi tutanakların olduğu bu kapsamda yem verilen hak sahiplerinin gerçek hak sahibi olup olmadığına ilişkin tarafımızca herhangi bir denetim yapılamamıştır. Yine her ne kadar Yönerge zorunlu tutmasa da kamu kaynağı kullanan veya kullandıran idarelerin bu konuda hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Söz konusu denetimin sağlıklı yapılabilmesi için İdare tarafından Tarım ve Orman Bakanlığı (TÜRKVET) sisteminde yer alan işletme tescil belgesinin yem dağıtım tarihlerinde hak sahiplerinin hayvan varlığını gösterecek şekilde alınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yem teslim tarihlerinde destekten faydalanan kişilerin hayvan varlığına ilişkin sorgulamaların yapılmamış olması, desteklemelerden faydalanmaması gereken kişilerin faydalanması riskini oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 30: Kesin Hakediş Raporunun Mevzuatta Öngörülen Süreler İçinde Düzenlenmemesi

İdarenin yapmış olduğu bazı ihalelerde kesin kabul işlemlerinin yapılmasına rağmen kesin hakediş raporunun mevzuatta öngörülen süreler içinde düzenlenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi" başlıklı 40'inci maddesinde; yapı denetim görevlisinin, yüklenici veya vekili ile birlikte işin gidişine paralel olarak daha önce hazırlanıp karşılıklı imzalanmış bulunan kesin metraj ve hesaplar ile işin gidişine paralel hazır olmayanları, birlikte tamamlayıp imzalayarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye teslim etmek zorunda olduğu, Kesin metraj ve hesapların düzenlenmesi sırasında yüklenici veya vekili, yapı denetim görevlisinin yazılı tebliğine rağmen hazır bulunmadığı takdirde, yapı denetim görevlisinin hesapları tek taraflı olarak hazırlayacağı ve geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye sunacağı, İdarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacağı, aksi halde yüklenici, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin devamında ise; kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok

otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği belirtilmiştir.

Yine aynı maddede; Kesin metraj ve hesapların yapılıp onaylanmasına ve kesin hakedişin düzenlenmesine ait yukarıdaki sürelerin, ancak mücbir sebeplerle, ihale yetkilisinin onayı ile yeteri kadar uzatılabileceği ve bu onay yetkisinin alt kademelere verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kesin hesap ve kabul işlemlerinin geçici kabul yapıldıktan sonra en fazla 6 ay sonra idareye sunulması, idarenin de kesin hesabın kendisine sunulmasından itibaren 6 ay içerisinde onaylaması ve onay tarihlerinin sonuncusundan itibaren en çok 30 gün içinde kesin hakediş raporunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelere ilişkin kesin kabul yapılmış olmasına karşılık Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde öngörülen sürelerle uyulmaksızın örneği tabloda gösterildiği üzere hakediş raporları düzenlenmiştir.

Tablo 29: Kesin Kabulü Geç Yapılan İhaleler

İHALEYİ GERÇEKLEŞTİREN MÜDÜRLÜK	İŞİN ADI	KESİN KABUL TUTANAĞININ ONAYLANDIĞI TARİH	KESİN HAKEDİŞ ONAY TARİHİ
Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	2014 Yılı İstanbul Geneli Belediye Lojmanlarının Bakım ve Onarım İnşaatı	21.04.2017	03.06.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Sultangazi Kültür Merkezi İnşaatı	06.12.2016	08.04.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Çekmeköy Taşdelen Ali Ahmet Camii Tamamlama İnşaatı	19.01.2018	18.07.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Çekmeköy, Kirazlıdere Mahallesi Halid Bin Velid Camii'nin Tamamlama İnşaatı	19.01.2018	04.07.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Şile Cumhuriyet Caddesi Düzenleme İnşaatı	09.04.2018	27.04.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Şile Dolgu Alanı (Spor Parkı) Düzenleme İnşaatı	04.06.2018	04.08.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Bağcılar Yıldıztepe Mahallesi Zeminaltı Otopark ve Açık Pazar Alanı İnşaatı	10.09.2019	09.03.2022

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından kesin hakediş raporunun düzenlenmesine yönelik mevzuatta öngörülen yasal sürelerle riayet edilmesi için 2019 yılından

bu yana gerekli hassasiyet gösterilmekte olduğu belirtilmişse de bulguda bahsedildiği üzere sürelerle riayet edilmeyen birçok ihale bulunduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerde kesin hakediş raporunun mevzuatta öngörülen süreler içinde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 31: İdarece Projelendirme Sürecine İlişkin Olarak Mevcut İnsan Kaynağının Verimli Şekilde Kullanılmaması

İdarece projelendirme sürecine ilişkin olarak mevcut insan kaynağının verimli şekilde kullanılmadığı, birçok projenin hizmet alımı çerçevesinde firmalara yaptırıldığı ve bu projelerin revizyonları dolayısıyla çeşitli ek külfetlere katlanıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesine göre Devletin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebilecektir.

657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört grup vasıtasıyla yerine getirilebileceği ifade edilmiş ve her bir grup ayrı ayrı tanımlanmıştır. Kanun'un 5'inci maddesinde ise; *“Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar.”* denilmek suretiyle istihdamın sayılan dört şekil çerçevesinde yürütülmesi gerektiği açıklanmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”*,

“Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır: ...

g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır...”,

5393 sayılı Kanun'un "Belediye bütçesi" başlıklı 61'nci maddesinde ise; "... *Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.*" hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, kamu idareleri tarafından harcamalarda ve insan kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli bir yöntem izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kamu görevlileri eliyle gördürülmesi gerektiği Anayasa'da ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır.

İnsan kaynakları planlaması; çalışacak işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamaktır. Buna ek olarak insan kaynakları planlaması, ne kadar sayıda ve hangi nitelikte personele gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının olası olduğunu öngörme yönündeki bir eylem olarak da tanımlanabilir.

İnsan kaynakları planlaması; verimliliği, buna bağlı olarak da kârlılığı etkileyen temel öğelerden birisidir. Bu süreç yalnızca tasarruf sağlayarak gider azaltıcı bir faktör olarak algılanmamalıdır. İnsan kaynakları planlaması, aynı zamanda, işin niteliğine uygun istihdamda da temel rol oynamaktadır. Bununla birlikte İdarenin uzun dönemdeki başarısı da istihdam ettiği işgücünün niteliklerine bağlıdır. Zira bir kurumun, gelecekteki hedeflerine etkin bir biçimde ulaşabilmesi için, ihtiyaç duyacağı insanların sayısının ve niteliklerinin önceden belirlenmesi ve bu ihtiyacı nasıl ve ne düzeyde karşılanabileceğinin saptanması oldukça önemlidir.

Yapılan incelemede, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından alınan bilgiye göre, İdare kadrolarında 2.032 mimar ve mühendis bulunmaktadır. İBB Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığından alınan bilgilere göre ise, 2022 yılında toplam 201 proje hazırlandığı ve bunların 194 tanesinin hizmet alımı yöntemiyle temin edildiği ve söz konusu projeler için toplam 101.855.837,90 TL hakediş ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu projelere ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Tablo 30: Müdürlüklerce Hazırlanan Projelere İlişkin Veriler

Açıklama	Altyapı Müd.	Kentsel Tas. Müd.	Üst Yapı Müd.	Toplam
2022 Yılında Müdürlük Bünyesinde Çalışması Tamamlanan Proje Sayısı	96	16	89	201
Hizmet Alım Yöntemiyle Çalışması Tamamlanan Proje Sayısı	92	16	86	194
Müdürlük Bünyesinde Çalışması Tamamlanan Proje Sayısı	4	0	3	7

Çalışması Tamamlanan Projelere 2022 Yılı İçinde Ödenen Toplam Hakediş Bedeli (TL)	52.418.971,96	9.815.761,20	39.621.104,74	101.855.837,90
---	---------------	--------------	---------------	-----------------------

Ayrıca, özellikle yapım işlerine ilişkin olarak hizmet alımı suretiyle yaptırılan projelerde gerçekleştirilen revizyonlar neticesinde süre uzatımı verildiği ve bu yapılan revizyonlar nedeniyle ek mali külfetlere katlanıldığı da tespit edilmiştir. İdarenin ihale yapmak suretiyle mal ve hizmet alımı yapmasında mevzuat açısından bir kısıtlama olmamakla birlikte, istihdam edilen personel sayısı göz önüne alındığında, bu konuyla ilgili olarak verimli ve etkin bir politika izlenmediği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

Etüd Projeler Dairesi Başkanlığı ve bağlı müdürlüklerinin hizmet verdiği alanın büyüklüğü ve sorumluluk sahaları dikkate alındığında son derece kısıtlı bir teknik ekip kadrosu ile hizmet verdiği, belirtilen “2.032 teknik personel sayısı”nın tüm Büyükşehir Belediyesi içindeki teknik personel sayısı olduğu Etüd Projeler Dairesi Başkanlığında çalışan personel sayısının toplam olarak 141 olduğu,

İBB'nin sorumlu olduğu alanlarda 39 ilçeye hizmet verdiği, Etüd Projeler Dairesi Başkanlığı ve bağlı müdürlükler tarafından söz konusu 39 ilçede bulunan ve Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olan veya Büyükşehir Belediyesine tahsisli alanlarda çok sayıda proje çalışmalarını yürüttüğü,

Müdürlüklerde yer alan teknik personelin, danışmanlık hizmet alımı yolu ile teslim alınan proje süreçlerinde kurumlar arası koordinasyon, takip, kontrol ve dosyalama safhalarında yer almakta olduğu ve projelerin süresi içinde tamamlanarak ilgili uygulama birimine iletilmesi görevlerini yürüttüğü, ayrıca söz konusu teknik personellerin farklı uzmanlık dallarında görev yapmakta olduğu ve her bir uzmanlık alanında kısıtlı sayıda personelin bulunduğu,

Proje üretim safhasının yoğun odaklanma, ekip koordinasyonu, teknik uzmanlık ve her bir proje için farklı disiplinlerden çok sayıda personel bulundurulmasını gerektirmesinden ötürü İdare bünyesinde istihdam edilen personel sayısı aynı anda yürütülmekte olan projelerin takip edilmesi, koordinasyonu ve tamamının üretilmesi için yeterli olmadığı,

Personelimizin proje takibi ve kontrolleri ile ilgili görevlerini yerine getirirken, proje üretim safhasının da içerisinde yer alması projelerin zamanında tamamlanamamasına ve zaman kayıplarına neden olacağından asıl bu yöntem mevcut personelin etkin ve verimli

kullanılmamasına sebep olacağı,

İdarece mevcut insan kaynağının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına ilişkin, kurum hedefleri ile insan kaynağı potansiyeli arasındaki ilişkiyi kurgulamak üzere İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı bünyesinde Teşkilatlanma Şefliği ve İş Gücü Planlama Şefliklerinden müteşekkil Kalite ve Yönetim Sistemleri Şube Müdürlüğü adıyla bir birimin faaliyete geçirildiği,

Bu kapsamda iş tanımı ve yetkinlikler dikkate alınarak norm fazlası personelin yeniden yerleştirilmesini yapmak, nitelikli iş gücünü doğru birim ve pozisyonda konumlandırmak, işin niteliğine ve ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilerek insan kaynağını verimli olarak yönetmek hususlarında çalışmaların gerçekleştirileceği, İdarenin teknik kadrolarında görev yapan insan kaynağının, teknik işlerde bir planlamaya bağlı olarak kadro unvanları ile ilgili alanlarda istihdam edilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacağı ve yapılan iş ve işlemlerde kurum kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için gerekli tedbirler üzerinde çalışıldığı,

İfade edilmiştir.

İdare tarafından, İBB'nin çalışma sahasının geniş olduğu ve gelen taleplerin hem nicelik açısından hem de nitelik açısından yüksek kapasiteli olduğu ifade edilmişse de; bulguda bunun aksi yönünde bir görüş ortaya konmamış olup insan kaynağının verimli kullanılmasından bahsedilmiştir. Gönderilen cevapta işlerin mevcut teknik personel eliyle yürütülmesinin verimli olmayacağı ve ihtiyaçları karşılamayacağı bu nedenle işin tamamına yönelik hizmet alımı ile işin yürütülmesinin maliyet ve zaman kavramı da göz önüne alındığında daha ekonomik olduğu ifade edilmektedir. Oysa bulguda bahsi geçen konu söz konusu ihtiyaçların tamamının İdare eliyle gördürülmesi veya hizmet alımı yapılmaması olmayıp teknik personellerin iş ve görev pozisyonlarının kurumsal kapasiteyi destekleyecek şekilde belirlenmesi ve mevcut insan kaynağından en verimli şekilde yararlanmaktır. Nitekim önceki yıllara göre müdürlük bünyesinde hiç proje üretilmezken 2022 yılında çalışması tamamlanan proje sayısı yedi (7) adet olmuştur.

Sonuç olarak, İdarece yapılan iş ve işlemlerde etkin, verimli, tutumlu bir politika izlenmesi gerekmekte olup proje hazırlanmasında ve proje revizyonlarında İdare kaynaklarının kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 32: Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uyulmaması

Dudullu-Bostancı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri, Yer Altı Aktarma Merkezleri (Otoparklar) Depo Alanı ile Yönetim Binası ve Kontrol Merkezi İnşaatı işinde yeni birim fiyatların tespitinde aşağıdaki hatalı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

a) Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Birim Fiyat Analizinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan Benzer Pozlara İlişkin Birim Fiyatların Kıyasen Uygulanması

İşe esas Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinin 2 ve 3’üncü bentlerinde aynen;

“2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.” denilmek suretiyle sözleşmede bulunmayan ama yapılmasına ihtiyaç bulunan yeni bir imalatın birim fiyatının nasıl tespit edileceğine ilişkin usul açıklanmıştır. Madde metninden anlaşılacağı üzere yeni fiyatın tespitinde öncelikle, sıralamaya uygun olması koşuluyla 2’nci bentte yer alan analizlerden hangisinin kullanılacağı belirlenmeli ve belirlenen analize kaynakların verimli kullanılması gözetilerek 3’üncü bentte yer alan rayiçlerden biri veya birkaçının uygulanması suretiyle ihtiyaç duyulan imalat kaleminin birim fiyatı tespit edilmelidir.

Ancak, uygulamada bu usul izlenilmemiş olup, örneğin YFZ.044 Demirsiz C16/20 beton imali ve dökülmesi (tünel ve şaftlarda) birim fiyat analizi, yüklenicinin birim fiyat teklifinde yer alan 009.C Demirli C30/37 beton imali ve dökülmesi, 022 C Demirli C30/37 beton imali ve dökülmesi (tünel ve şaftlarda ve 009.A Demirsiz C16/20 beton imali ve dökülmesi pozları kıyasen uygulanarak tespit edilmiştir.

Aynı hatalı uygulama, YFZ 45- Demirli C25/30 Beton İmalî ve Dökülmesi (Tünel ve Şaftlarda) yeni birim fiyat analizinde, YFZ 66- 1,2 m çaplı geçici betonarme kazık kazısı ve betonarme işleri analizinde de uygulanmıştır. Oysaki yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olarak yeni birim fiyat analizi yapılması gerekirdi.

Kamu İdaresi bulguya katılmış olup söz konusu birim fiyatlar üzerinde tekraren Kurum fiyatları nazarında bir çalışma yapılarak sürecin yeniden başlatılacağını ifade etmiştir.

Bu itibarla, sözleşmelerde bulunmayan işlerin birim fiyat analizinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olarak birim fiyat analizleri yapılmalı ve belirlenen analize kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek uygun olan rayiçlerden biri veya birkaçının uygulanması sağlanmalıdır.

b) Yeni Birim Fiyat Tutanaklarının Bazılarında Yüklenicinin İmzasının Bulunmaması

Düzenlenen birim fiyat tutanaklarının bazılarında (YFZ 98, YFZ 99/A, YFZ 99/B ve YFZ 123) yüklenicinin imzasının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesine göre yeni fiyat; yüklenici ile birlikte tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşulamaz ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

Bu hükümden anlaşılacağı üzere yeni fiyat tespitinde düzenlenecek tutanağın yüklenici ve idare tarafından birlikte tespit edilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi konuya ilişkin olarak gerekli çalışmaların başlatıldığını ve sürecin takip edildiğini belirtmiştir.

Bu bağlamda yüklenicinin imzasının olmadığı yeni fiyat tutanaklarının gözden geçirilmesi ve gerekli işlemlerin yapılması ve bundan sonra yeni fiyat tespitlerinde mevzuata uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 33: İhale Üzerine Kalan İstekliyle Mevzuatta Öngörülen Süre İçerisinde Sözleşme İmzalanmaması

25.03.2022 tarihinde gerçekleştirilen “Metro ve Tramvay Hatları Elektromekanik Sistemler ile Demiryolu ve İnşaat İşleri Revizyon ve Yenileme İş” ihalesi üzerine kalan isteklinin, mevzuatta öngörülen süre içerisinde kesin teminatı yatırmadığı ve sözleşme imzalamadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 41’inci maddesinde; kesinleşen ihale kararının tüm isteklilere bildirileceği ve bütün isteklilerle bildirimden itibaren; 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanmayacağı düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 42’nci maddesinde; 41’inci maddede belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması

hususunu bildireceği, yine aynı Kanununun 43'üncü maddesinde ise kesin teminatın sözleşme bedelinin %6'sı olduğu ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanununun 44'üncü maddesinde; ihale üzerinde kalan isteklinin 42 ve 43'üncü maddelere göre kesin teminatı vererek sözleşmeyi imzalamaması durumunda, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın geçici teminatının gelir kaydedileceği ve ihale yetkilisi tarafından uygun görülmesi kaydıyla ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekli ile de Kanunda belirtilen esas ve usullere göre sözleşme imzalanabileceği düzenlenmiştir.

Aynı Kanununun "*Sözleşme yapılmasında idarenin görev ve sorumluluğu*" başlıklı 45'inci maddesinde; İdarenin 42 ve 44'üncü madde de yazılı süre içinde sözleşme yapılması hususunda kendisine düşen görevleri yerine getirmemesi halinde, isteklinin sürenin bitmesini izleyen günden itibaren en geç beş gün içinde, on gün süreli bir noter ihbarnamesi ile bildirmek şartıyla, taahhüdünden vazgeçebileceği ve geçici teminatını geri alabileceği bunun yanında teminat vermek için yaptığı belgelendirilmiş giderleri istemeye hak kazanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda ki yer alan mevzuat hükümlerinden, sözleşme imzalanma sürecinde İdare ile ihale üzerine kalan istekliye belirli sorumluluklar yüklendiği ve bunun sonucunda sözleşmeye davet tarihini izleyen 10 gün içinde eğer yüklenici kesin teminatı yatırıp sözleşme imzalamaz ise vermiş olduğu geçici teminatın gelir kaydedileceği anlaşılmaktadır. Sözleşme imzalama süresi içerisinde eğer idare üzerine düşen görevleri yerine getirmez ise bu durumda isteklinin taahhüdünden vazgeçebileceği, geçici teminatını geri alabileceği ve teminat almak için katlanmış olduğu giderleri idareden isteyebileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Raylı Sistem Proje Müdürlüğü tarafından 25.03.2022 tarihinde 2022/132493 ihale kayıt numaralı "Metro ve Tramvay Hatları Elektromekanik Sistemler İle Demiryolu ve İnşaat İşleri Revizyon ve Yenileme İşleri" ihalesi yapılmıştır. İhaleye iki istekli katılmış olup 94.865.281,00 TL teklif veren istekli üzerine ihale bırakılmıştır. Ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin 184.910.754,77 TL olduğu ihalede, İdarenin ihale üzerine kalan istekliyi 25.04.2022 tarihinde elektronik kamu alım platformu (EKAP) üzerinden sözleşmeye davet etmiştir. Bu kapsamda istekli 25.04.2022 tarihinden başlamak üzere 10 günlük sürenin bitim tarihi olan 05.05.2022 tarihine kadar 5.691.916,86 TL (94.865.281*0,06) kesin teminatı ve kamu ihale payını (onbindebeş) yatırmak suretiyle sözleşme imzalamak zorunda olduğu yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde açıktır.

Yapılan incelemede, isteklinin 26.04.2022 tarihinde 700.000 TL, 29.04.2022 tarihinde 1.200.000 TL değerlerinde iki adet kesin teminat mektubu, 06.05.2022 tarihinde 3.800.000 TL değerinde nakit kesin teminatı verdiği ve 09.05.2022 tarihinde sözleşme imzaladığı görülmüştür. Bu kapsamda istekli 3.791.916,86 TL (5.691.916,86-1.900.000) değerinde teminatını sözleşme imzalama süresi içerisinde vermediği gibi sözleşme imzalamaya da gelmemiştir. Hâlbuki istekli, EKAP'tan gönderilen 25.04.2022 tarihli sözleşmeye davetin tebliğ tarihinden itibaren 10 gün içinde (05.05.2022 tarihine kadar) teminatını yatırmak suretiyle sözleşme yapmak zorundadır. Bu zorunluklara uyulmadığı takdirde idare tarafından isteklinin geçici teminatının gelir kaydedileceği yukarıda ki mevzuat hükümlerinde belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından sözleşme yapma süresi içerisinde kesin teminatını yatırmayıp sözleşme imzalamaya gelmeyen İsteklinin geçici teminatının gelir kaydedilmemiştir.

Konuya ilişkin yetkililerden edinilen bilgiye göre; ihale biriminde görev yapan personelin sözleşme bedelini EKAP'a 94.865.281,00 TL yerine 9.486.528.100,00 TL girmesi sebebiyle kamu ihale payı (onbindebeş) tutarının 47.432,64 TL yerine 4.743.264,05 TL çıktığı bu sebeple EKAP'a girilen hatalı sözleşme bedelinin düzeltilmesi amacıyla 05.05.2022 tarihinde İsteklinin İdareye dilekçe yazdığı görülmüştür. EKAP'a girilen hatalı sözleşme tutarının düzeltilmesi sonucunda isteklinin 06.05.2022 tarihinde geri kalan teminatı karşılamak üzere 3.800.000 TL nakit teminat vermek suretiyle kesin teminatı yatırdığı ve 09.05.2022 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, mevzuatın öngördüğü sözleşme yapma süresi içerisinde sözleşmenin imzalanmaması İdare personelinin kusuru neticesinde meydana gelmiştir. Hâlbuki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*kışisel sorumluluk ve zarar*" başlıklı 12'nci maddesinde; "*Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.*" hükmü bulunmaktadır. Bu kapsamda devlet memurları kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik sonucu idareyi zarar uğratmamaları ve bu sebeple görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmeleri gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, söz konusu kusur memurun hatası sonucu gerçekleşmiş ve idare tarafından muhtemel zarar doğması ihtimali ortaya çıkmıştır. Şöyle ki 4734 sayılı Kanunun ilgili maddelerine göre sözleşmeye imzalamaya çağırılan isteklinin kendisine tebliğ tarihini

izleyen 10 gün içinde teminatı yatırarak sözleşme imzalamaması durumunda herhangi bir mücbir sebep veya başka bir zorunlu durum sayılmamıştır. Bu sebeple sözleşmenin süresi içerisinde imzalanmaması sonucu idare tarafından isteklinin süresi içerisinde yükümlülüklerini yerine getirmediği sebebiyle ihale yetkilisi kararıyla ekonomik açıdan ikinci en düşük teklifi veren istekli ile sözleşme imzalanması ihtimali mevcuttur. Bu durumda 90.045.473,77 TL (184.910.754,77-94.865.281,00) fazla tutara sözleşme imzalanmış olacak ve idare büyük bir maddi külfet içine girecekti. Bu ihtimalin dışında kamu ihale kurumuna şikâyet veya yargı yolu sebebiyle ihalenin iptal edilmesi ihtimali de bulunmakta olup böyle bir durumda kusurun idareden kaynaklanması sebebiyle İdare tarafından istekliye teminat almak için yapmış olduğu giderler ödenmek zorunda kalınacaktı.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin zarara uğratılmaması için 4734 sayılı Kanunda öngörülen hükümlere uygun işlem tesis edilmesi bakımından memurların görevlerini azami dikkat ve özenle yerine getirmeleri önem arz etmektedir.

BULGU 34: Beş Mahalde Akaryakıt İstasyonları İnşa Edilerek İşletilmeye Verilmesi İşinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

06.10.2021 tarih ve 4030-4005 sayılı Encümen kararı doğrultusunda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda gösterilen kapalı teklif usulü ihale ilanı ile ihalesine çıkılan ve 24.11.2021 tarih ve 4030-159 no.lu Encümen kararı çerçevesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketi Enerji AŞ'ye ihale edilen; İdare mülkiyetindeki Beykoz İlçesi, Çubuklu Mahallesi, 824 ada 22 parsel 2.930,77 m² alanlı; Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy Mahallesi 763 ada 6 parsel 2.004 m² alanlı; Eyüpsultan İlçesi, Alibeyköy Mahallesi, 113 ada 165 parsel 2.393 m² alanlı; Pendik ilçesi, Şeyhli Mahallesi, 7303 ada 2 parsel 2.069 m² alanlı ve Başakşehir ilçesi İkitelli-2 Mahallesi 802 ada 6 parsel 1.590 m² alanlı taşınmazlar üzerine akaryakıt istasyonları inşa edilerek 3 yıl süreyle işletilmeye verilmesi işinde hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür.

a) Haklı Gerekçelerle İptal Edilen Kiralama İhalesinin İptal Gerekçeleri Düzeltmeden Yeniden İhaleye Çıkılması

Yukarıda tarih ve numarası belirtilen ihale ilanı ve Encümen kararı çerçevesinde kiraya verilmek istenen alanlara ilişkin daha önce 05.05.2021 tarih ve 1703-1693 sayılı Encümen kararı ile kiralama ihalesine çıkılmış ve belirtilen alanlara ek olarak Bayrampaşa ilçesi, Esenler

Mahallesi, 1165 parsel 1692 m² alanlı yer de dâhil edilerek Akaryakıt İstasyonları inşa edilmesi ve işletmeye verilmesi işi için 3 yıl süre 357.000,00 TL+ KDV/AY muhammen bedelle ihaleye çıkılması kararı oyçokluğu ile alınmıştır.

Alınan karara muhalefet şerhi düşen encümen üyeleri, ihalenin; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun İlkeler başlıklı 2'nci maddesi ile Tahmin edilen bedelin tespiti başlıklı 9'uncu maddelerine aykırı olduğunu beyan etmişlerdir.

İhale kararının incelenmesi neticesinde, piyasa ve saha araştırmaları değerlendirildiğinde, 2021 yılında büyükşehir sınırları içinde akaryakıt istasyonu açmanın 600.000,00 TL ile 1.000.000,00 TL arasında kurulum maliyetine (idari bina, pompa düzenekleri, demirbaş, elektrik tesisatı, market dekoru vb.) ve 4.000.000,00 TL veya üstünde sabit sermayeye (bayilik anlaşmaları, reklam materyalleri vb) ihtiyaç duyularak açılacağı tespit edilmiş bu husus muhalefet şerhinde belirtilmiştir.

Bu maliyetlere katlanarak ihaleye teklif verebilecek isteklilerin karşısına ayrıca kiralama ihalesinin encümen tarafından ancak üç yıllığına çıkılması engeli çıkartılmaktadır. Özelliği itibarıyla yatırımcısı olabilecek istekliler tarafından inşai faaliyetlerde gerektirip işletmeye açılacak olan akaryakıt istasyonlarının, İstanbul ili içinde konumları da göz önüne alındığında rekabetin somut olarak daraltıldığı ve ancak belediye şirketi olan Enerji AŞ'nin istekli durumuna getirildiği ve bu alanların en azından meclis kararıyla 10 yıllığına kiraya verilmesinin rekabetçi ortamın oluşturulması açısından uygun olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca ihale sürecinde, Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı Encümen kararına karşı Başkanlık Makamına; Beykoz Çubuklu Mahallesiindeki alanın akaryakıt istasyonu olarak ruhsatlandırılabilmesi için yürütülmekte olan imar uygulama çalışmalarının belirsizliğini koruduğu, Bayrampaşa Esenler Mahallesiindeki alanında fiilen hal kompleksi içinde kaldığı, ihale dosyasına konu taşınmazlardan sorunlu olanların çıkartılarak sorunsuz olanların yeniden ihale edilmesi şeklinde bildirimde bulunduğu, bu bildirimde dayanarak Encümen İhale Komisyonu vasfıyla 30.06.2021 tarihinde ihalenin Başkanlık Onayına istinaden yapılmayarak dairesine iadesine karar vermiştir.

Ancak; 06.10.2021 tarih 4030-4005 sayılı ve 24.11.2021 tarih ve 4030-159 no.lu Encümen kararları çerçevesinde adı geçen alanlardan Beykoz Çubuklu Mahallesi 824 ada 15 parsel 2.440 m² alan, 824 ada 22 parsel 2.930,77 m² alan şeklinde güncellenip Bayrampaşa Esenler Mahallesiindeki alan ilandan kaldırılarak, Beykoz İlçesi, Çubuklu Mahallesi, 824 ada

22 parsel 2.930,77 m² alanlı; Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy Mahallesi 763 ada 6 parsel 2.004 m² alanlı; Eyüpsultan İlçesi, Alibeyköy Mahallesi, 113 ada 165 parsel 2.393 m² alanlı; Pendik ilçesi, Şeyhli Mahallesi, 7303 ada 2 parsel 2.069 m² alanlı; Başakşehir ilçesi İkitelli-2 Mahallesi 802 ada 6 parsel 1.590 m² alanlı taşınmazlar üzerine akaryakıt istasyonları inşa edilerek 3 yıl süreyle işletilmeye verilmesi işi 277.000,00 TL +KDV/AY muhammen bedel ve 277.500,00 TL +KDV/AY (9.900.000,00 TL +KDV/3 YIL) teklif bedeli ve nihayetinde 11.000.000,00 TL +KDV/3 YIL sözleşme bedeliyle belediye şirketine verilmiştir.

11 üyeden oluşan İhale Komisyonu vasıflı Encümen Üyelerinin beşi yukarıda nedenleri belirtilen, ihalenin rekabetçi şartlar altında düzenlenmediği gerekçesini resmi şerh olarak beyan etmişlerdir.

Sonuç olarak, belirtilen kiralama ihalesine ilişkin yapılan denetim ve inceleme ile birlikte muhalefet şerhleri de göz önünde bulundurulduğunda 2886 sayılı Kanunun İlkeler başlıklı 2'nci maddesindeki, "ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır" hükmüne uygun olmadığı düşünülmektedir.

b) İhaleye Konu Edilen Parsellerin Yer Tesliminin Yapılamaması ve İşe Uygun Hale Getirilememesi

24.11.2021 tarih ve 4030-159 no.lu Encümen kararı çerçevesinde ihale edilen alanların günümüze kadar yer teslimleri yapılamadığı için herhangi bir imalata da başlanmamıştır. Kiralanan yerlere ilişkin tespit raporları, değerlendirme raporları, imar durum bilgileri ve diğer gerekli raporların incelenmesi sonucunda örnek olarak;

-Eyüp Alibeyköy Mahallesi 763 ada 6 parsel 2.004 m² alanlı parselin İmar Müdürlüğüne hazırlanan 30.03.2021 tarih ve 72 sayılı Plan notunda; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kararı ile afet riskli alan sınırları içinde kaldığı belirtilmiş ve bu husus muhammen bedelin tespitini yapan SPK lisanslı gayrimenkul değerlendirme şirketi tarafından "Parsel, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 19.01.2018 tarihli ve 12873 sayılı yazısı üzerine 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre Bakanlar Kurulunca 05.02.2018 tarihinde riskli alan olarak kararlaştırılmıştır. Söz konusu durum sebebiyle parsel üzerine şu aşamada herhangi bir yapı yapılamayacağı, yapılaşma engelini bulunduğu, ilgili merciinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu tarafımıza iletilmiştir. Net yapılaşma şartları ve kaç kata kadar iskân

edilebileceği resmi imar başvurusu sonrasında kesinlik kazanacaktır. Değerlemede şifahi elde edilen imar durumu bilgileri dikkate alınmıştır.” şeklinde beyan edilmiştir.

Afet riskli alana dair plan notunda, yalnızca akaryakıt istasyonlarının TAKS 0,15-HMAX 6,50 şeklinde yapılabileceğine ilişkin ibare yer almakta başkaca herhangi bir bilgi yer almamaktadır. 6306 sayılı Kanunun Tasarrufların kısıtlanması başlıklı 4’üncü maddesinde “*Bakanlık veya uygulamayı yürütmesi hâlinde TOKİ veya İdare, riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında her türlü imar ve yapılaşma işlemlerini iki yıl süre ile geçici olarak durdurabilir. Uygulamanın gerektirmesi hâlinde imar ve yapılaşma işlemlerinin geçici olarak durdurulması bir yıl daha uzatılabilir.*” Hükmü yer almakta ve alana ilişkin olarak İdarenin Bakanlığa imar ve yapılaşma iznine ilişkin bir başvurusunun olmadığı görülmektedir.

Bir başka örnek;

-Pendik ilçesi, Şeyhli Mahallesi, 7303 ada 2 parsel 2.069 m² alanlı parselin İmar Müdürlüğüne hazırlanan 11.12.2020 tarih ve 157 sayılı plan notunda; büyük ölçekli ve bölgesel olarak hizmet veren akaryakıt, LPG vb. depolama alanlarının kurulamayacağı ibaresi yer almaktadır. Ancak ihale dokümanlarının incelenmesinin neticesinde gerek İdare gerekse yüklenici tarafından bu plan notunun uygulanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme veya taahhüdün verilmediği görülmektedir.

Ayrıca, adı geçen alanın 27.04.2022 tarihli Kira Şefliği tespit raporunda İGDAŞ tarafından etrafının tellerle çevrilerek İGDAŞ proje alanı olarak tabela asıldığı ve tespit yapılamadığı belirtilmiştir. Yapılan araştırmalarda yan parselde bulunan taşınmazın (Pendik İlçesi, Şeyhli Mahallesi, 7303 ada, 3 parsel sayılı 11.909,71 m² alanlı taşınmazın imar durumu: İdari tesis alanı (hâlihazırda parsel üzerinde, iki adet boş ve âtil durumda olan, bir ve iki katlı yapı bulunmakta) İGDAŞ tarafından satın alındığı bilgisine ulaşılmıştır. İGDAŞ tarafından idare binası yapılmak üzere kullanılacağı tespit edilmiştir. 7303 ada, 2 parsel sayılı taşınmazın ise bir vatandaş tarafından telle çevrildiği ve vatandaşın hak beyanında bulunduğu İGDAŞ yetkililerinden öğrenilmiştir.

Diğer alanlarda da irili ufaklı işgallerin söz konusu olduğu ve imar uygulamaları yönüyle yerlerin boşaltılmadığı Encümen kararına şerh düşen üyeler tarafından da belirtilmiş ve bugüne kadar işe ilişkin yer teslimi yapılamadığı için yatırımların akmasına sebep olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İstanbul’un farklı ilçelerinde

bulunan beş farklı mahaldeki akaryakıt istasyonunun tek bir ihaleye konu edilmesinin gerekçesi olarak doğası gereği uzmanlık gerektiren ve masraflı olan akaryakıt istasyonu işletmeciliğinin tek elden uzman ve ehil bir işletmeci tarafından yönetilmesinin hedeflenmesi olduğu, ihale şartnamesi incelendiğinde, sözleşme süresi sonunda yapılacak tesislerin İdareye devredileceğine dair hüküm dikkate alındığında ihalenin kamu yararı taşıdığına anlaşılabacağı, ihalenin muhammen bedeli belirlenirken bulgu metninde de belirtildiği üzere SPK lisanslı gayrimenkul değerlendirme kuruluşunun raporunun baz alındığı, yine bulguda söz edilen imar durumu, taşınmazların fiili durumu, inşaat maliyetleri gibi hususların değerlendirme raporlarında dikkate alınarak bedel takdir edildiğinden, tespit edilen muhammen bedelin hali hazırda bu koşulları da kapsadığı, fiili durumları itibarıyla işletmeciye teslimi yapılamayan taşınmazların işletmeciye işletmeye hazır halde teslim edilmesinin sözleşme hükümlerine göre İdarenin sorumluluğunda olduğu ve bu konu hakkındaki çalışmaların ve ilgili kamu kurumları ile yazışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Ancak; İdare cevabında bulguda ifade edilen eleştiri konusu olan hususlara değinilmediği düşünülmektedir. Eleştiri konusu olan hususlar; haklı gerekçelerle iptal edilen kiralama ihalesinin iptal gerekçeleri düzeltilmeden yeniden ihaleye çıkılması ve ihaleye konu edilen parsellerin yer tesliminin yapılamaması ve işe uygun hale getirilememesi şeklinde sıralanmış yalnızca yer teslimi yapılamayan taşınmazlara ilişkin çalışmada bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; kiralama ihalesine çıkılan parsellerin Beykoz, Eyüpsultan, Pendik ve Başakşehir ilçelerinde yer alması, bu taşınmazların hep birlikte 3 yıllığına ihaleye çıkılması, piyasa ve saha araştırmaları doğrultusunda işin muhammen bedeli belirlenirken inşaat maliyetlerinin hesaba katılmaması ve yukarıda belirtilen diğer nedenlerle birlikte değerlendirildiğinde ihalenin Devlet İhale Kanunu'nun ilkelerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 35: Aynı Genel Sekreter Yardımcısına Bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ile Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün Muhtelif Tanıtım, Duyuru, Organizasyon ve Baskı Materyalleri İhalelerinin Bölünmesi ve Bölünen İhalelerde Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi

İdare tarafından aralarında doğal bağlantı bulunmayan birçok iş kaleminin “muhtelif işler” adı altında bir arada ihale edilmesinin olağan bir yöntem haline dönüştürüldüğü görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez." denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, aralarında doğal bağlantı bulunmayan muhtelif işlerin idare birimleri bazında bölünmesi ve tek bir ihale kapsamında yer almaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü'nün çıktığı 2021/770636 ihale kayıt numaralı "İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel ve Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür ve Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alım İşİ"nin 446 adet mal ve hizmet teminini içerdiği ve 18.01.2022 tarihli sözleşmeyle 2022 yılı sonuna kadar 217.907.400,00 TL bedelle Kültür AŞ'ye verildiği, Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün çıktığı 2022/50931 ihale kayıt numaralı "2022 yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyon ile Tanıtım, Duyuru Çalışmaları ve Baskı Materyallerin Temini Hizmet Alım İşİ"nin ise 225 adet mal ve hizmet teminini içerdiği ve 17.03.2022 tarihli sözleşmeyle yine 2022 sonuna kadar 208.494.475,00 TL bedelle Kültür AŞ'ye verildiği tespit edilmiştir.

Bulguya konu olan husus; aşağıdaki tabloda gösterilen ve her iki ihalede de yer alan aralarında da doğal bağlantı bulunmayan "mal ve hizmet kalemlerinin birleştirilmesi" ve aynı genel sekreter yardımcılığına bağlı farklı iki müdürlükçe bölünerek her iki ihalede de yer almasıdır.

Tablo 31: Belirtilen İhalelerde Yapılan Ortak İşler Listesi

No	İş Kaleminin Adı	Birimi	Miktarı	Halkla İlişkiler Müdürlüğü İhale Birim Fiyatı (TL)	Halkla İlişkiler Müdürlüğü İhale Birim Fiyat Toplamı (TL)	Kültür Etkinlikler Müdürlüğü İhale Birim Fiyatı (TL)	Kültür Etkinlikler Müdürlüğü İhale Birim Fiyat Toplamı (TL)
1	Podyum Temini 1	Metrekare	40.000	47,5	1.900.000,00	48	1.920.000,00
2	Podyum Temini 2	Metrekare	175.000	23,75	4.156.250,00	24	4.200.000,00
3	Halı Kaplama Hizmeti	Metrekare	50.000	30	1.500.000,00	30	1.500.000,00
4	Pvc Kaplama Hizmeti	Metrekare	3.000	60	180.000,00	60	180.000,00
5	Scaff Temini 1	Metreküp	15.000	115	1.725.000,00	120	1.800.000,00
6	Scaff Temini 2	Metreküp	250.000	5,1	1.275.000,00	5,1	1.275.000,00
7	Ses Sistemi Temini 1	Adet	45	42.000,00	1.890.000,00	42.000,00	1.890.000,00
8	Ses Sistemi Temini 2	Adet	45	21.000,00	945.000,00	21.000,00	945.000,00
9	Ses Sistemi Temini 3	Adet	50	18.500,00	925.000,00	18.000,00	900.000,00
10	Ses Sistemi Temini 4	Adet	100	9.250,00	925.000,00	9.000,00	900.000,00
11	Ses Sistemi Temini 5	Adet	100	14.500,00	1.450.000,00	14.400,00	1.440.000,00
12	Ses Sistemi Temini 6	Adet	175	7.250,00	1.268.750,00	7.200,00	1.260.000,00
13	Ses Sistemi Temini 7	Adet	180	7.000,00	1.260.000,00	6.600,00	1.188.000,00
14	Ses Sistemi Temini 8	Adet	180	3.500,00	630.000,00	3.300,00	594.000,00
15	Işık Sistemi Temini 1	Adet	45	31.000,00	1.395.000,00	30.000,00	1.350.000,00
16	Işık Sistemi Temini 2	Adet	45	15.500,00	697.500,00	15.000,00	675.000,00
17	Işık Sistemi Temini 3	Adet	250	1.800,00	450.000,00	1.800,00	450.000,00
18	Işık Sistemi Temini 4	Adet	350	900	315.000,00	900	315.000,00
19	Truss Temini 1	Metre	10.000	97	970.000,00	102	1.020.000,00
20	Truss Temini 2	Metre	17.500	48,5	848.750,00	51	892.500,00
21	Led Ekran Temini 1	Metrekare	5.000	350	1.750.000,00	350	1.750.000,00
22	Led Ekran Temini 2	Metrekare	7.500	240	1.800.000,00	240	1.800.000,00
23	Led Televizyon Temini	Adet	750	350	262.500,00	360	270.000,00
24	Görüntülü Reji Sistemi Temini	Adet	175	12.000,00	2.100.000,00	12.500,00	2.187.500,00
25	Projeksiyon Cihazı Temini 1	Adet	50	7.000,00	350.000,00	7.200,00	360.000,00
26	Projeksiyon Cihazı Temini 2	Adet	125	15.250,00	1.906.250,00	18.000,00	2.250.000,00

27	Projeksiyon Perdesi Temini	Adet	50	1.200,00	60.000,00	1.200,00	60.000,00
28	Jimmy Jib Temini	Adet	50	2.700,00	135.000,00	2.700,00	135.000,00
29	Reji Sistemi Hizmeti	Adet	150	6.200,00	930.000,00	6.300,00	945.000,00
30	Uplink, Downlink Aracı Temini	Adet	100	10.500,00	1.050.000,00	10.750,00	1.075.000,00
31	Çadır Temini 1	Metrekare	45.000	64	2.880.000,00	65	2.925.000,00
32	Çadır Temini 2	Metrekare	400.000	6,4	2.560.000,00	6,55	2.620.000,00
33	Şemsiye Temini	Adet	750	420	315.000,00	420	315.000,00
34	Klima Temini	Adet	1.000	1.450,00	1.450.000,00	1.500,00	1.500.000,00
35	Isıtıcı Temini	Adet	1.000	925	925.000,00	975	975.000,00
36	Jeneratör Temini 1	Adet	350	3.700,00	1.295.000,00	3.750,00	1.312.500,00
37	Jeneratör Temini 2	Adet	275	4.300,00	1.182.500,00	4.250,00	1.168.750,00
38	Jeneratör Temini 3	Adet	100	5.500,00	550.000,00	5.500,00	550.000,00
39	Jeneratör Temini 4	Adet	50	8.000,00	400.000,00	8.000,00	400.000,00
40	Stant Temini 1	Adet	1.250	1.850,00	2.312.500,00	1.925,00	2.406.250,00
41	Stant Temini 2	Metrekare	7.000	260	1.820.000,00	270	1.890.000,00
42	Stant Temini 3	Metrekare	500.000	9	4.500.000,00	9,6	4.800.000,00
43	Stant Temini 4	Metrekare	6.000	385	2.310.000,00	390	2.340.000,00
44	Stant Temini 5	Metrekare	250.000	10	2.500.000,00	10,2	2.550.000,00
45	Bariyerleme Hizmeti 1	Metre	10.000	48	480.000,00	48	480.000,00
46	Bariyerleme Hizmeti 2	Metre	2.500	72	180.000,00	72	180.000,00
47	Bariyerleme Hizmeti 3	Metre	17.500	60	1.050.000,00	63	1.102.500,00
48	Mobil Kulis / Karavan Temini	Adet	500	2.150,00	1.075.000,00	2.250,00	1.125.000,00
49	Bayrak Süsleme Hizmeti	Metre	25.000	4,75	118.750,00	5	125.000,00
50	Kumaş Süsleme / Kaplama Hizmeti	Metrekare	50.000	22,5	1.125.000,00	23	1.150.000,00
51	Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	Adet	150	300	45.000,00	300	45.000,00
52	Kayıt Sistemi & Geçiş Sistemi Temini	Gün	100	1.500,00	150.000,00	1.500,00	150.000,00
53	Termal Yazıcı ve Sarf Malzemesi Temini	Adet	150	295	44.250,00	300	45.000,00
54	Turnike Temini	Adet	500	595	297.500,00	600	300.000,00
55	Kapı Dedektörü Temini	Adet	750	575	431.250,00	600	450.000,00
56	X - Ray Cihazı Temini	Adet	250	2.850,00	712.500,00	3.000,00	750.000,00

57	Kürsü Temini	Adet	100	475	47.500,00	480	48.000,00
58	Desk Temini	Adet	200	465	93.000,00	480	96.000,00
59	Simultane Kabin ve Simultane Sistem Temini	Adet	50	2.850,00	142.500,00	2.875,00	143.750,00
60	Simultane Kulaklık Temini	Adet	4.000	8,95	35.800,00	8,5	34.000,00
61	Simultane Tercüman Temini	Kişi	50	2.950,00	147.500,00	3.000,00	150.000,00
62	Organizasyon Görevlisi Temini	Kişi	1.000	475	475.000,00	500	500.000,00
63	Görevli / Katılımcı Kartı Baskısı	Adet	20.000	4,5	90.000,00	4,5	90.000,00
64	Şovale Temini	Adet	500	550	275.000,00	650	325.000,00
65	Pano Temini	Adet	1.000	475	475.000,00	480	480.000,00
66	Konstrüksiyonlu Vinil Pano Yapılması	Metrekare	50.000	265	13.250.000,00	265	13.250.000,00
67	Roll - Up Banner Temini	Adet	1.000	375	375.000,00	355	355.000,00
68	Koltuk ve Sehpa Takımı Temini	Takım	50	2.400,00	120.000,00	2.400,00	120.000,00
69	Boyama İşıklar Hizmeti	Adet	750	1.300,00	975.000,00	1.500,00	1.125.000,00
70	Gökyüzü Tarayıcıları Temini 1	Adet	750	3.950,00	2.962.500,00	4.250,00	3.187.500,00
71	Gökyüzü Tarayıcıları Temini 2	Adet	750	1.975,00	1.481.250,00	2.125,00	1.593.750,00
72	Pyroteknik Malzeme Temini ve Gösteri Yapılması	Adet	100	8.750,00	875.000,00	9.000,00	900.000,00
73	Atölye Çalışmaları Hizmeti	Adet	250	4.175,00	1.043.750,00	2.975,00	743.750,00
74	Müzik Dinletisi	Adet	250	2.250,00	562.500,00	2.225,00	556.250,00
75	Sunucu Temini 1	Kişi	50	4.500,00	225.000,00	3.750,00	187.500,00
76	Sunucu Temini 2	Kişi	20	9.000,00	180.000,00	7.500,00	150.000,00
77	Dj Temini	Kişi	50	3.000,00	150.000,00	3.000,00	150.000,00
78	Performans Sanatçıları Temini	Adet	1.500	425	637.500,00	300	450.000,00
79	Karagöz & Hacivat Kukla Gösterisi Hizmeti	Adet	150	4.500,00	675.000,00	5.850,00	877.500,00
80	Şişme Oyun Grupları Temini	Adet	200	850	170.000,00	835	167.000,00

81	Afiş Basımı 1	Adet	120.000	5,2	624.000,00	5,25	630.000,00
82	Afiş Basımı 2	Adet	10.000	6,25	62.500,00	6,5	65.000,00
83	Billboard Basımı 1	Adet	25.000	83	2.075.000,00	82,5	2.062.500,00
84	Billboard Plus Basımı	Adet	1.000	215	215.000,00	220	220.000,00
85	Lightbox Basımı	Adet	250	950	237.500,00	950	237.500,00
86	Megalight Basımı	Adet	1.000	250	250.000,00	250	250.000,00
87	Raket Basımı	Adet	15.000	41,5	622.500,00	42,5	637.500,00
88	Dekota Baskısı	Metrekare	3.500	235	822.500,00	235	822.500,00
89	Mesh Basımı	Metrekare	10.000	112,5	1.125.000,00	112,5	1.125.000,00
90	Folyo Baskısı 1	Metrekare	20.000	105	2.100.000,00	105	2.100.000,00
91	Sopalı Vinil Afiş Baskısı	Adet	25.000	142,5	3.562.500,00	142,5	3.562.500,00
92	Vinil Afiş Basımı	Metrekare	175.000	72,5	12.687.500,00	72,5	12.687.500,00
93	Elektrik Direklerine Vinil Bayrak Yapılması	Adet	20.000	200	4.000.000,00	200	4.000.000,00
94	Fotoğraf Çekim ve Dağıtım Hizmeti	Adet	25.000	11,25	281.250,00	11,5	287.500,00
95	Yağmurluk Temini 1	Adet	75.000	4,2	315.000,00	4,25	318.750,00
96	Polar Şal Temini	Adet	10.000	36	360.000,00	36	360.000,00
97	Şapka Temini	Adet	50.000	6,9	345.000,00	7	350.000,00
98	T - Şirt Temini	Adet	40.000	21,5	860.000,00	21,75	870.000,00
99	Magnet Yapımı	Adet	50.000	4,25	212.500,00	4,5	225.000,00
100	Mug Temini	Adet	5.000	65	325.000,00	67,5	337.500,00
101	Teneke Kutulu Kahve Temini	Adet	275.000	13	3.575.000,00	13,25	3.643.750,00
102	Boyama Kalem Seti Temini	Adet	50.000	11,25	562.500,00	12	600.000,00
103	Tükenmez Kalem Temini	Adet	75.000	3,55	266.250,00	3,75	281.250,00
104	Basketbol Topu Temini	Adet	25.000	42	1.050.000,00	42	1.050.000,00
105	Futbol Topu Temini	Adet	25.000	39	975.000,00	39	975.000,00
106	Voleybol Topu Temini	Adet	25.000	38,5	962.500,00	39	975.000,00
107	Balon Temini	Adet	200.000	0,8	160.000,00	0,85	170.000,00
108	Plaket Temini	Adet	1.750	65,5	114.625,00	60	105.000,00
109	Powerbank Temini	Adet	7.500	107,5	806.250,00	108	810.000,00
110	USB Bellek Temini	Adet	7.500	51,5	386.250,00	52	390.000,00
111	Karton Çanta Temini	Adet	75.000	4,75	356.250,00	4,8	360.000,00
112	Bez Çanta Temini	Adet	20.000	7,25	145.000,00	7,25	145.000,00

113	Tela Çanta Temini	Adet	500.000	4,15	2.075.000,00	4,2	2.100.000,00
114	Cerrahi Maske Temini	Adet	1.500.000	0,43	645.000,00	0,45	675.000,00
115	Antibakteriyel El Dezenfektanı Temini 2	Adet	350.000	3,6	1.260.000,00	3,75	1.312.500,00
116	Antibakteriyel El Temizleme Mendili Temini	Adet	500.000	0,42	210.000,00	0,45	225.000,00
117	El Bayrağı Temini	Adet	500.000	3,25	1.625.000,00	3	1.500.000,00
118	Yelken Bayrak Temini	Adet	300	143	42.900,00	145	43.500,00
119	Davetiye ve Zarf Basılması	Adet	10.000	2,75	27.500,00	2,75	27.500,00
120	Baskılı Kâğıt ve Baskılı Zarf Basımı	Adet	75.000	2,9	217.500,00	3	225.000,00
121	Kapaklı / Cepli Dosya Hazırlanması	Adet	30.000	3,75	112.500,00	4	120.000,00
122	İkram Hizmeti 1	Adet	3.000	113,5	340.500,00	115	345.000,00
123	İkram Hizmeti 2	Adet	5.000	51	255.000,00	55	275.000,00
124	Kokteyl Hizmeti 1	Adet	1.250	167,5	209.375,00	165	206.250,00
125	Kokteyl Hizmeti 2	Adet	1.250	110	137.500,00	115	143.750,00
126	Yemek Hizmeti 1	Adet	3.500	240	840.000,00	260	910.000,00
127	Yemek Hizmeti 2	Adet	3.000	325	975.000,00	340	1.020.000,00
128	Kumanya Seti Temini ve Dağıtılması	Adet	5.000	15	75.000,00	13	65.000,00
129	Su Temini ve Dağıtılması	Adet	25.000	0,84	21.000,00	0,75	18.750,00
130	Uçak Bileti Temini	Adet	100	600	60.000,00	650	65.000,00
131	Konaklama Hizmeti	Adet	100	850	85.000,00	1.050,00	105.000,00
				TOPLAM	140.879.200,00		142.898.000,00

Listeden de anlaşılacağı üzere, her iki ihalede de ortak nitelikli yer alan en az 140.879.200,00 TL'lik 131 adet mal ve hizmet kalemi aralarında doğal bağlantı bulunmadığı halde idare birimi bazında bölünerek bir arada ihale edilmiştir.

131'i ortak ve aynı nitelikte olmak üzere, aralarında doğal bağlantı bulunmayan 445 ve 225 adet mal ve hizmet alımı kaleminin bir arada ihale edilmelerinden oluşan ihalelerde yeterlilik kriterlerine ilişkin olarak iş deneyim oranları da yüksek tutularak ihalelere Kültür AŞ'den başka istekli bulunmaması amaçlanmış ve bu durumun 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporları ile 2021 yılı İBB Meclis Denetim Komisyonunda müteaddiden

eleştirilmesine karşın herhangi bir iyileşme görülmemiştir.

Rekabeti engelleyici hususlar sebebiyle işin ihalesine gerçek yükleniciler katılamamış, ihaleyi alan firma ise bu işlerin tamamı ya da büyük bir kısmını alt yüklenicilere ihale bedelinden çok daha düşük bedellerle yaptırmıştır. Gerçek yüklenicilerin ihaleye katılımı engellenerek yeterli rekabet ortamı oluşmadığı için işler gerçek değerinden yüksek bedelle işin gerçek yapımcısı olmayan belediye şirketine ihale edilmiş, sonrasında ise işi alan belediye şirketi, aynı işi daha düşük bedellerle alt yüklenicilere yaptırmıştır. Böylece ihaleyi alan şirket işin yapımında hiçbir katkısı olmadığı halde kazanç sağlamıştır.

Örneğin; Kültürel Etkinlikler Müdürlüğünün yaptığı ihalede, Ses Sistemi Temini 1-8, Işık Sistemi Temini 1-4, Truss Temini 1-2, Jenaratör Temini 1-4 mal sepeti için İBB Kültür AŞ'ye 17.250.750,00 TL ödeme taahhüdünde bulunurken Kültür AŞ alt yüklenicisiyle bu iş için 14.882.500,00 TL'lik anlaşma imzalamıştır. İhalenin hatalı kurgusu nedeniyle yalnızca 4 grup mal sepetinde oluşan fiyat farkı 2.368.250,00 TL'dir.

Aynı müdürlük, İkram Hizmeti 1-2 ve Yemek Hizmeti 1-2 kalemleri için Kültür AŞ'ye 2.550.000,00 TL ödemeyi taahhüt ederken Kültür AŞ alt yüklenici ile bu iş grubu için 1.605.000,00 TL'lik alt yüklenici sözleşmesi imzalamıştır. İBB'nin Kültür AŞ'ye bulunduğu taahhüt ile Kültür AŞ'nin alt yüklenicilik sözleşmesi arasındaki fark 945.000,00 TL'dir.

Stant Temini 1-5 malı için aynı müdürlük Kültür AŞ'ye 13.986.250,00 TL ödemeyi taahhüt ederken Kültür AŞ alt yüklenici ile bu mal sepeti için 10.006.250,00 TL'lik sözleşme imzalamıştır. Aradaki fark 3.962.000,00 TL'dir. Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ihalesinin 445 adet mal ve hizmet kaleminden oluşması ve yüklenici Kültür AŞ'nin işin 4'te 1'ini alt yüklenicilik sözleşmesiyle gördürmesi dikkat çekicidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle, harcama yetkililerinin kendi daire başkanlıklarının çalışma yönetmeliklerinde bulunan görevlerin ve ilgili yılın bütçe ve performans programlarında kendilerine verilen işlerin tamamlanması için gerekli çalışmalarını yerine getirdiği, bu süreç içerisinde bir daire başkanlığı tarafından yapılacak satın alma işlemlerinde mal ve hizmetlerin bir kısmının diğer birimlerle birbirine benzer olabilmesinin mümkün olacağı, ihale konusu yapılan işlerin 4734 sayılı Kanunda mal, hizmet ve yapım şeklinde genel olarak ifade edilmekte olduğu ticari yaşamın gereği olarak çoğu zaman ihale konularının birbiriyle iç içe geçtiği, özellikle mal alımına ilişkin ihalede hizmet alımının veya hizmet alımlarının içerisinde mal alımının ayrılmaz parçası olduğu işlerin bulunduğu ve bir

bütün olarak ihale edilmesine ihtiyaç duyulduğu, söz konusu ihalede mal ve hizmet alımlarına ilişkin “doğal bir bağlantı” şartı olduğundan mal ve hizmet alımlarının beraber ihale edildiği, İdarece bulguda belirtilen ihalelerin 4734 sayılı Kanunun 5’inci maddesine uygun yapıldığı ve İhalenin mevzuata uygun olduğu hususunda Kamu İhale Kurumu tarafından alınan emsal kurul kararlarının şu şekilde belirtildiği;

“2023/UY.II-152 sayılı kurul kararında “istekli İhaleye ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan 152 adet girdi kaleminin çoğunun mal alımı usulüne göre ihale edilmesi gerekirken yapım usulü ile ihale edildiği, söz konusu durumun Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinde yer alan “... Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. ...” hükmüne aykırı olduğu, bu nedenle ihalenin iptal edilmesi gerektiği yönünde şikayet dilekçesi ile Kamu İhale Kurumuna başvurmuştur. Kamu ihale kurumu ihale konusu işin kapsamı içerisinde yer alan ve ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işi niteliğindeki iş kalemlerine yönelik birim fiyat teklif cetvelinde 152 adet satır açıldığı, ihale konusu işin bir bütün olarak gerçekleştirilmesi açısından Teknik Şartnamelerde detaylı açıklamaların yer aldığı tespit edilmiştir.

Netice itibariyle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkeleri doğrultusunda idarelerin ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasında sorumlu olduğu, ihale konusu iş kapsamında yerine getirilecek yapım işlerinin niteliğine ilişkin yukarıda yapılan tespitler neticesinde birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş kalemleri arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olduğu ve ihale konusu işin yerine getirilmesi esnasında kullanılacak mal, hizmet ve yapım işi kapsamındaki iş kalemlerinin söz konusu Malatya-Elazığ arası elektrifikasyon sistemleri yapım işinin tamamlayıcı parçaları olduğu ve proje bütünlüğü içinde yapılması gereken işler olarak değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmış olup, başvuru sahibinin bu hususa yönelik iddiasının yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır.” ifade edilmiştir.

İdarece, mezkûr emsal Kamu İhale Kurul Kararı’nın birebir İdare tarafından yapılan ve bulgu konusu olan ihale ile aynı olduğu ve bu sebeple ihalenin kamu ihale mevzuatına uygun yapıldığı, ihalenin şikâyete konu olmadığı, ihalede 5 firmanın doküman indirdiği ve 1 isteklinin ihaleye teklif verdiği, kamu ihale mevzuatında ihalenin kaç istekli olursa sonuçlanacağına dair herhangi bir hükmün bulunmadığı, 2023/UH.II-322 sayılı Kamu İhale Kurul Kararında ihale komisyonunca tek geçerli teklif kalması sebebiyle ihale komisyonunca ihalenin iptal edilmesinde şikâyet başvurusunun reddedildiği dayanaklarıyla birlikte ayrıca ifade edilmiştir.

Ancak İdarece, bulguya ilişkin savunmada ısrarla ihalenin mevzuata uygunluğundan bahsedilmiş olsa da İhalenin doğurduğu pratik sonuçların hem 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporları hem de 2021 yılı İBB Meclis Denetim Komisyonunda müteaddiden eleştirilmesine karşılık verilmemiştir. Ayrıca Kamu İhale Kurulunun şikâyet ve itirazın şikâyet konusuna ilişkin kararları sadece tarafları bağlamakta her işin kendi somutluğu içinde değerlendirilmektedir. Ayrıca bir işin şikâyete konu olmaması o işin mevzuata uygun olduğu anlamına da gelmemektedir.

Bulguda bahsi geçtiği gibi ihaleyi alan firma bu işlerin tamamı ya da büyük bir kısmını alt yüklenicilere ihale bedelinden çok daha düşük bedellerle yaptırmıştır. İş bazında kimi örnekler bulguda gösterilmiştir.

Sonuç olarak, mal ve hizmet alımlarının konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmemesi rekabeti engellemekte ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına da yol açmaktadır. Bu nedenle, bahsedilen işlerin birçoğunun konusuna göre ayrı ayrı açık ihale yöntemi ile ihale edilmesi hem teklif verecek istekliler arasında rekabet ortamının oluşmasına hem de kaynakların ekonomik kullanılmasına olanak sağlayacaktır. Ek olarak, söz konusu iş kalemleri bir bütün olarak bir arada ihale edilecekse bile, kısmi teklif verilmesine uygun olacak şekilde ihale dokümanlarının hazırlanması, en avantajlı tekliflerin alınabilmesine olanak sağlayacaktır.

BULGU 36: Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Resmî Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Belediye Şirketinden Gerçekleştirilen Personel Temini Hizmet Alımı İşinde Çalıştırılması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak devlet okullarında öğretmenlik yapan personelin, ders dışı zamanlarda, Belediye Şirketinden Belediye işlerinde çalıştırılmak üzere 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında temini gerçekleştirilen işçi personel alımı işinde, Şirket personeliymiş gibi çalıştırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun; "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinde;

"Memurlar Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz... Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.”

Kanun’un 89’uncu maddesinde de;

“Her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile Üniversite ve Akademi (Askeri Akademiler dahil), okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir.

Ücretle okutulacak ders saatlerinin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer hususlar Cumhurbaşkanı kararı ile tespit olunur.”

05/03/1964 tarihli ve 439 sayılı Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Yüksek ve Orta Dereceli Okullar Öğretmenleri ile İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri ile Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanun ve 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 89 uncu maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar’ın “*Diğer okul ve kurumlarda ders görevi*” başlıklı 26’ncı maddesinde; aslî görevlerini aksatmamak ve aylık karşılığı ders görevlerini tamamlamak kaydıyla; Bakanlığa bağlı okul ve kurumlarda, diğer kurumlara bağlı okullar ile yükseköğretim kurumlarında, ücretleri görev aldıkları okul veya kurumca ödenmek üzere ek ders görevi verilebileceği ancak, bu tür görevlendirmelerde verilecek ek ders görevi, kendi okullarında veya dengi okullarda haftada aylık ve ücret karşılığı okuttukları ek ders saati sayısı toplamını dolduranlar bakımından haftada 10 saati geçemeyeceği düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere, 657 sayılı Kanun’a tabi devlet memurlarının başka bir yerde çalışmaları ve kazanç temin etmeleri mümkün değildir. Öğretmenlere, ancak eğitim ve öğretim kurumlarında ek ders görevi verilebileceğinden, herhangi bir gerçek veya özel tüzel kişilikte ders görevi verilebilmesi de bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırıdır. Öğretmenlere ancak ücret karşılığı ders görevi verilebileceği, bu kapsamda verilecek ücret karşılığı ek ders görevi ders saati sayısı bakımından 10 saat ile sınırlıdır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Valiliği (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) arasında kapalı okul spor salonlarının kullanılmasına ilişkin ortak hizmet Protokolü imzalanmış, Protokol kapsamında Belediye tarafından yaptırılan spor salonlarında Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okulların öğrencilerine ve eğitim-öğretim yılı içerisinde ve/veya okul ders saatleri dışında üçüncü kişilere kullandırılmasına ilişkin hususlar belirlenmiştir. Söz

konusu Protokolde, çevre halkına verilecek hizmetler için okul idaresi marifetiyle her okul spor salonunda yeteri kadar görevlendirilecek eğitimcilerin ücretlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılacak hizmet alımı kapsamında, eğitimci gideri olarak belirlenen saat ücreti üzerinden ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Valilik ile yapılan Protokol kapsamında; Büyükşehir Belediyesi, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okulların spor salonlarında verilecek hizmetlerin sağlanması amacıyla Belediye Şirketinden 696 sayılı KHK kapsamında personel temin etmiş ve temin etmiş oldukları personelden bazılarının şirket personeli değil Millî Eğitim Bakanlığına bağlı resmî eğitim kurumlarında görev yapan öğretmenler olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu Öğretmenlerin okulların spor salonlarında çalıştırılmasına ilişkin Büyükşehir Belediyesi tarafından 09.08.2022 tarihi itibarı ile İlçe Millî Eğitim Müdürlüklerine yazı yazıldığı, cevapların 9, 10 ve 11'inci aylarda geldiği ve 9 öğretmen için olumsuz cevap geldiği ayrıca izin verilen öğretmenlerin haftada 10 saati geçmemek üzere ek ders ücreti karşılığı çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Bu kapsamda; Millî Eğitim Bakanlığından izin alınmadan 9 ay boyunca öğretmen çalıştırıldığı, çalışmasına izin verilmeyen öğretmenlerin de bu süre zarfında çalıştığı, yine öğretmenlerin haftada en fazla 10 saat (ayda 40 saat) ek ders alabileceği iznine karşılık öğretmenlerden bazılarının ayda 77 saate kadar çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, 696 sayılı KHK'nın Geçici 24 ve Ek 20'nci maddeleri kapsamında yalnızca Şirket işçilerinin ihale edilmeksizin doğrudan hizmet alımı suretiyle belediye hizmetlerinde çalıştırılmasına ilişkin düzenlemelere yer verildiği bu kapsamda öğretmenlerin Şirket personeli gibi 696 sayılı KHK kapsamında temin edilmesinin mevzuata aykırı olduğu, kaldı ki, Millî Eğitim Bakanlığından alınan geçici görevlendirme Büyükşehir Belediyesi adına alınmış olup, Şirket personeli alım işinde öğretmen temin edilmesinin mevzuata aykırı olduğu, ayrıca doğrudan öğretmenlere ödenmesi gereken ek ders ücretlerinin Belediye Şirketine ödendiği ve herhangi bir sosyal güvenlik primi ödemesinde bulunulmadığı görülmüştür.

Bununla birlikte, özel hukuk hükümlerine tabi Şirkette ek ders görevi verilebilmesi de mümkün bulunmamaktadır. 657 sayılı Kanun'a tabi bir memurun, herhangi bir şirket bünyesinde sosyal sigorta tescili yapılarak veya yapılmaksızın çalıştırılması, çalışmalarının karşılığında belirlenen tutarlarda kazanç temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguya riayet edileceği belirtilmiştir.

Netice olarak, 657 sayılı Kanun'a tabi personelin 696 sayılı KHK kapsamında gerçekleştirilen personel temin işleri kapsamında çıkarılması, bu kapsamdaki personel için yapılacak ödemelerin yükleniciye değil İdare tarafından bizzat öğretmenlerin kendilerine yapılması, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından izin alınmadan öğretmen çalıştırılmaması, izin verilen öğretmenlerin görevlendirmede geçen azami haftada 10 saatle (ayda 40 saat) sınırlı çalıştırılması hususlarının dikkate alınmasının özem arz ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 37: Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Piyasa Fiyat Araştırmasının Gerçeği Yansıtması, Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması

2022 yılı Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi ihalesi yaklaşık maliyetine dayanak oluşturan piyasa fiyat araştırmasının gerçeği yansıtmadığı ve Teknik Şartnamenin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 9'uncu maddesi gereği yapım işi, hizmet alımı ve mal alımı işlerinin ihalesi yapılmadan önce İdarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak KDV hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği belirtilmiştir.

4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti*" başlıklı 8'inci maddesinde; İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle oluşturulan fiyatların yaklaşık maliyetin belirlenmesinde esas alınabileceği belirtilmiştir. Ancak, fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşların, istenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalarının değerlendirmeye alınmayacağı belirtilerek buna ilişkin gerekçelerin yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterileceği düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ihalesi gerçekleştirilecek olan hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin kişi ve kuruluşlardan alınacak fiyat teklifleri suretiyle de belirlenebileceği, ancak gerçek rayiçleri yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimlerinin dikkate alınmayacağı açıktır.

2022 yılı Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi ihalesi gerçekleştirilmiş ve İhale için 59 iş kalemi belirlenmiştir. Teknik Şartnamede bu iş kalemlerine ilişkin iş tanımları yapılmıştır. Örneğin söz konusu İhalenin Teknik Şartnamesinin 3.1 maddesinde yer alan Konaklamalı A Grubu Spor Tesislerinin Yönetimi ve Koordinasyonu Hizmeti iş kalemi için; *“Bünyesinde olimpik havuz, futbol sahası, kapalı salon, fitness salonu ve amatör sporcuların kamp yapabileceği konaklama hizmeti bulunan tesisler A Grubu Konaklamalı Tesisler olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda 1 adet spor kompleksi bulunmakta olup tesise ilişkin detaylı bilgi EK-3’te belirtilmiştir. Tesis yönetimi hizmeti kapsamında görev alacak personellerin unvan ve sayıları aşağıda yer almakta olup bahse konu personellere ait idare tarafından belirlenmiş yeterlilik kriterleri ve görev tanımları EK 1’de belirtilmiştir.”* denilmiştir. Söz konusu iş kalemi için tesis yöneticisi 1 kişi, yönetici yardımcısı 3 kişi ve bölüm koordinatörü 2 kişi olmak üzere 6 kişi öngörülmüştür. Teknik Şartname eklerine bakıldığında, Ek-1 ve Ek-3’te iş kalemine ilişkin açıklama yer almamakta olup sadece personelin görev tanımları yer almaktadır. İhalede çalışacak personelin ücretlerine ilişkin Sözleşme Tasarısının 7’nci maddesinde hükümler mevcut olup, söz konusu iş kalemi için istihdam edilecek personelin ücretlerine ilişkin, tesis yöneticisi 1 kişi için brüt asgari ücretin %278 fazlası (16.934,45TL aylık yemek dahil maliyet) ve 22 gün üzerinden günlük 15 TL yemek parası, yönetici yardımcısı 3 kişi için brüt asgari ücretin %184 fazlası (39.253,38 TL aylık yemek ve yol dahil maliyet) ve 22 gün üzerinden günlük 10 TL yol ve 15 TL yemek parası son olarak bölüm koordinatörü 2 kişi için brüt asgari ücretin %160 fazlası (24.065,34 TL aylık yemek ve yol dahil maliyet) ve 22 gün üzerinden günlük 10 TL yol ve 15 TL yemek belirlenmiştir. Toplamda söz konusu iş kaleminde çalıştırılacak 6 personel için aylık 80.253,17 TL (16.934,45+39.253,38+24.065,34) yıllık ise 963.038,04 TL öngörülmüştür.

Söz konusu İhalenin yaklaşık maliyeti piyasadan fiyat araştırması kapsamında elde edilen fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle gerçekleştirilmiş ve fiyat alınan şirketlerden Boğaziçi Yönetim AŞ’nin 59 iş kaleminin tamamına 510.645.600,00 TL, İstanbul Personel Yönetim AŞ’nin 494.456.750,00 TL ve İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret AŞ’nin 473.687.150,00 TL teklif verdiği görülmüştür. Yaklaşık maliyet bu tutarların aritmetik ortalaması alınarak 492.929.867,13 TL olarak belirlenmiştir. Yukarıda örnek olarak verilen iş kalemi için ise Boğaziçi Yönetim AŞ 171.600,00 TL (yıllık 2.059.200,00 TL), İstanbul Personel Yönetim AŞ 169.000,00 TL (yıllık 2.028.000,00 TL) ve İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret AŞ 185.000,00 TL (yıllık 2.220.000,00 TL) fiyat teklif etmiştir. Söz konusu iş kaleminin aritmetik ortalaması 175.200,00 TL’dir. (Yıllık 2.102.400,00

TL)

İdare tarafından 2022 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi ihalesinin tek istekli konumunda olan İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi üzerine bırakılmış ve 29.12.2021 tarihinde 465.866.050,00 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır.

Yapılan incelemede, İhalenin iş kalemleri içerisinde yer alan Konaklamalı A Grubu Spor Tesislerin Yönetimi ve Koordinasyonu Hizmetine ilişkin Teknik Şartnamede personel çalıştırılması dışında herhangi bir iş veya hizmet öngörülmediği bunun yanında söz konusu iş kaleminde çalıştırılacak olan 6 personele ilişkin ödenecek ücretlerin Sözleşme Tasarısında yer aldığı görülmüştür. Bu kapsamda iş kaleminde çalışan 6 personele ödenecek aylık tutarın 80.253,17 TL, yıllık tutarın ise 963.038,04 TL olduğu tespit edilmiştir. Ancak, söz konusu iş kalemi için yüklenicinin aylık teklifinin 182.000,00 TL, yıllık teklifinin ise 2.184.000,00 TL olduğu görülmüştür. Personel çalışması dışında herhangi bir hizmet öngörülmeyen iş kaleminde personele ödenecek tutarla (yıllık 963.038,04 TL) sözleşme fiyatı (yıllık 2.184.000,00 TL) arasında ki farkın nereden kaynaklandığı Teknik Şartname ile eklerinde ve İdari Şartnamede belirtilmemiştir. Kaldı ki, bakım, onarım, malzeme ve temizliğe ilişkin giderlerin diğer iş kalemleri içerisinde yer aldığı bu kapsamda yönetim ve koordinasyon hizmetinden ne anlaşılması gerektiği ihale dokümanında açık olmamakla birlikte yaklaşık maliyete dayanak olan tekliflerinde gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir. Söz konusu ihalenin 59 adet iş kaleminden 22'sinin bu minvalde olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yaklaşık maliyetin piyasada faaliyet gösteren 3 ayrı firmadan alınan fiyatların aritmetik ortalamasının kullanılmasıyla oluşturulduğu ve mevzuatın ilgili hüküm/hükümlerine uygun olduğunu ifade etmişlerdir. Bunun yanında bulguda bahsedilen kalemlerin yalnızca personel maliyetinden ibaret olmadığı, bunun yanında hizmetin ifası sırasında gerçekleşen işletmeye dönük eğitim, koordinasyon, temizlik, sarf spor ve temizlik malzemesi, hazır halde bulundurulmaya ait elektrik, elektronik ve mekanik sistemlerin ve arıza durumunda bakım vb. giderlerin de firmalar tarafından öngörülerek teklif fiyatlarına yansıtıldığı, söz konusu düzenlemelerde bulguda bahsedildiği üzere tereddüt oluşturacak ya da eksik kalan hususların da daha detaylı olarak düzenlenmesi ve teknik şartnamenin de daha açık ve anlaşılır olarak oluşturulması suretiyle bundan sonraki işlemlerin gerçekleştirilmesine gayret edileceği belirtilmiştir. İdare her ne kadar yaklaşık maliyetin 3 ayrı firmadan teklif alarak oluşturduklarını söyleseler de 4734 sayılı Kamu İhale

Kanunu 53'üncü maddesinde gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri dikkate alınmayacağı ifade edilmiştir. Bunun yanında söz konusu iş kalemlerinin sadece personel maaşından kaynaklanmadığı belirtilmiş ve temizlik, spor malzemesi vb. harcamalarında bu iş kalemleri içerisinde yer aldığı söylenmiş ancak ihale iş kalemlerine bakıldığında temizlik hizmeti, sarf spor ve temizlik malzemesi alınmasına ilişkin ayrı iş kalemleri bulunduğu bu kapsamda idarenin bulgu konusu hususu karşılamadığı düşünülmektedir. Kaldı ki idare denetim tespiti üzerine teknik şartnamenin açık anlaşılır şekilde olmadığı konusunda da bulgumuza iştirak etmiştir.

Açıklanan nedenlerle, İdarenin gerçekleştirmiş olduğu söz konusu ihalenin yaklaşık maliyetine dayanak oluşturan piyasa fiyat araştırmasında yer alan tutarların gerçeği yansıtmadığı düşünülmekle birlikte ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartnamenin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür. Bu kapsamda İdarenin yapacağı ihalelerde piyasa fiyat araştırmasını Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere uygun şekilde gerçekleştirmesi ve ihale dokümanı içerisinde yer alan dokümanların daha açık ve anlaşılır olması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 38: Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarında, tahsilat ve takip işlemlerindeki yetersizliklerden dolayı tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde, "büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak" görev ve yetkisinin büyükşehir belediye başkanında olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde, "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi,

para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş, belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediye başkanının, idare gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütme görev ve yetkisini belediyenin mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisi ile paylaştığı hususu düzenlenmiştir. Buna göre belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden belediye başkanı ile birlikte mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malının haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediyenin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmesi için; Mali Hizmetler Daire Başkanlığının borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

İdarenin 2022 yılı gelir kesin hesabının incelenmesi neticesinde; bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/tahsilat oranının çok düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 32: Tahakkuk/Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri

AÇIKLAMA	2021 Yılından 2022 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A)	2022 Yılı içerisinde Yapılan Tahakkuk (B)	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B)	Toplam Tahsilat	2022 Yılından 2023 Yılına Devreden Tahakkuk (E)=(C-D)	Tahsilat/ Tahakkuk Oranı (F)=(D/C)
Emlak Vergisinden Alınan Pay	92.609.929,81	0,00	92.609.929,81	26.894.224,04	65.715.705,77	%29,04
İdari Para Cezaları	751.165.720,90	765.493.534,17	1.516.659.255,07	118.692.701,30	1.397.966.553,77	%7,83
Otopark İşletmesi Gelirleri	59.915.716,03	63.943.788,26	123.859.504,29	13.141.052,11	110.718.452,18	%10,61
İlan Reklam Vergisi Vergi Cezaları	17.219.103,30	8.973.210,41	26.192.313,71	5.483.932,43	20.708.381,28	%20,94
Hal Araç Geçiş Ücretleri	10.548.155,32	7.253.259,44	17.801.414,76	2.746.800,21	15.054.614,55	%15,43
Yol Harcamalarına Katılma Payı	4.050.081,54	0,00	4.050.081,54	159.010,97	3.891.070,57	%3,93
Ecrimisil Gelirleri	260.473.191,86	273.502.396,51	533.975.588,37	173.596.646,25	360.378.942,12	%32,51
Diğer Para Cezaları	37.429.591,34	12.715.418,86	50.145.010,20	26.710.784,22	23.434.225,98	%53,27
Mesken Ecrimisil Gelirleri	6.828.346,64	20.995.040,22	27.823.386,86	5.130.225,83	22.693.161,03	%18,44
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	1.777.030,27	2.239.013,97	4.016.044,24	1.289.789,41	2.726.254,83	%32,12
Mesken Kira Gelirleri	2.181.155,93	1.193.501,35	3.374.657,28	1.425.374,61	1.949.282,67	%42,24
Vergi Cezaları	40.241.238,63	64.907.456,25	105.148.694,88	71.218.674,74	33.930.020,14	%67,73
İlan ve Reklam Gelirleri	3.378.484,26	3.278.527,41	6.657.011,67	3.123.940,59	3.533.071,08	%46,93
Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar	54.740.982,00	57.428.528,00	112.169.510,00	75.781.297,08	36.388.212,92	%67,56
İstanbul Kart İşletme Gelirleri	3.484.029,16	4.741.591,06	8.225.620,22	3.481.344,39	4.744.275,83	%42,32
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	309.701.784,79	944.228.904,81	1.253.930.689,60	717.545.464,45	536.385.225,15	%57,22
İlan ve Reklam Vergisi	46.668.693,43	73.078.559,48	119.747.252,91	68.465.675,64	51.281.577,27	%57,18
TOPLAM	1.702.413.235,21	2.303.972.730,20	4.006.385.965,41	1.314.886.938,27	2.691.499.027,14	%32,82

Tabloda yer alan gelir kalemleri açısından; İdarenin, 2022 yılı itibariyle söz konusu gelir kalemlerinde toplam 4.006.385.965,41 TL tahakkukunun bulunduğu, bu tutarın yalnızca 1.314.886.938,27 TL'lik kısmının tahsilatının gerçekleştiği ve sonuç olarak toplam tahakkuk/tahsilat oranının %32,82'de kaldığı anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle idarenin toplam 4.006.385.965,41 TL tutarındaki gelir tahakkukunun 2.691.499.027,14 TL tutarındaki kısmının tahsili 2022 yılı içerisinde sağlanamadığından bu tutardaki tahakkuk tahsil edilmek üzere sonraki yıllara devretmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen

ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

Ayrıca belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu edilen gelir türlerinin toplam tahakkuk ve toplam tahsilat oranları bazında raporlandığı, toplam tahakkuk içerisinde geçmiş yıllarda tahakkuk etmiş alacakların da yer aldığı, bu alacaklar içerisinde ihtilafli olup hukuki süreci devam eden dosyaların bulunduğu, bu sebeple tahsilat oranlarının düşük gözüktüğü, örneğin ilan ve reklam vergisi için 2022 yılı tahakkuk/tahsilat oranının %79,52 olarak gerçekleştiği, ancak geçmiş yıl tahakkukları da göz önüne alındığında toplam tahakkuk/tahsilat oranının %57,18'in altında gerçekleştiğinin görüldüğü,

İdarenin ilgili birimlerince 6183 Sayılı Kanuna göre gerekli yasal takibatların yapıldığı, borcunu geniş vadeye yayan mükelleflerin tahakkuk/tahsilat oranlarını etkilediği, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine göre tahsil edilen alacaklar için 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümlerine göre işlem yapıldığı, ayrıca 2021 ve 2022 Gelir Kesin Hesap Cetveli bazlı incelemede söz konusu bulguda bahsedilen ilgili gelir türlerindeki tahakkuk tahsilat oranının %26,98'den %32,82'ye çıktığı ve geçmiş dönem alacaklarına ilişkin takibat işlemlerinin mevzuat çerçevesinde etkin bir şekilde yapılmaya devam ettiği,

ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, tahakkuk/tahsilat oranlarının analiz edilmesinde geçmiş yıllarda gerçekleşmiş olan tahakkukların da yer aldığı "toplam tahakkuk" ve "toplam tahsilat" oranlarının esas alınması işin doğası gereğidir. Geçmiş yıllarda tahakkuk ederek tahsil edilebilir duruma gelip çeşitli sebeplerle tahsil edilememiş olan gelirler de ilgili yılın tahakkuk tutarı içerisinde bir alacak olarak yer almakta, tahsil edilebilir olma niteliğini korumaktadır. Bu açıdan

bulguda belirtilen analizlerin toplam tahakkuk ve toplam tahsilat üzerinden yapılması doğru bir yaklaşımdır. İdare cevabında belirtildiği gibi yalnızca yılı içerisinde gerçekleşen tahakkukların ve tahsilatların göz önüne alınarak analiz yapılması mali tabloların yorumlanmasında hatalı sonuçlara götürebilecek, gelirlerin takibi açısından da zafiyete sebep olabilecek bir yaklaşımdır. Ayrıca tahakkuk/tahsilat oranlarını etkileyen geniş vadeye yayılan ve tahsil edilemeyen alacaklardır. 2021 ve 2022 Gelir Kesin Hesap Cetveli bazlı incelemede söz konusu gelir türlerindeki tahakkuk tahsilat oranının %26,98'den %32,82'ye yükseltilmesi daha da ileriye taşınması 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri ile 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurarak bir başka deyişle gerekli takibat işlemleri yapılarak oranın yükseltilmesi sağlanmalıdır.

Netice olarak; tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra gelirlerinin tahsilinin yapılması açısından gerekli kontrollerin yapılmasında etkin olunmadığı, dolayısı ile tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Belediyenin borç stoku ve mali durumu göz önünde bulundurularak takip ve tahsil işlemlerinde gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 39: İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi

İdarenin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesindeki düzenlemeye uygun olarak çeşitli Belediye Meclis Kararları ile veya yapılan çeşitli kiralama ihaleleri ile işletmesini/kullanımını kendi şirketlerine devrettiği imtiyazların/taşınmazların gelirlerinden alması gereken payların tahsilinin yeterli düzeyde gerçekleşmediği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 70'inci maddesinde, belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği hüküm altına alınmış, 59'uncu maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler belediye gelirleri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; "*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir....*"

Hükmüne yer verilmiş, 23'üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz mal gelirleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde de; "... *Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.*" hükümlerine yer verilmek suretiyle,

Belediye kanunlarında belediyeler tarafından şirket kurulabileceği ve büyükşehir belediyelerinin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri ile benzeri nitelikteki diğer taşınmazlarının işletilmesini/kullanılmasını, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle, bu şirketlere devredebileceği ve bu işletimden/kullanımdan elde edilecek gelirlerin de büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu da vurgulanmıştır.

Ayrıca 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre, taşınmazın kiracıya teslim edilmesinden sonra kira bedelinin ifa edilmemesi sebebiyle kiracının temerrüde düşmesi halinde kiracıya ihtar çekilerek süre verilmesi ve süre sonunda sözleşmenin feshedileceği uyarısında bulunulması gerekmekte, tüm bunlara rağmen süresinde ödemenin yapılmaması halinde ise 6098 sayılı Kanun'un 315'inci maddesine göre sözleşmenin feshi yoluna gidilebilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı taşınmazlarının veya imtiyazlarının, Meclis Kararları ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenleme çerçevesinde veya çeşitli ihaleler doğrultusunda şirketlere kullandırılmasına ve bu kullandırmaya ilişkin söz konusu Meclis Kararlarında, elde edilecek gelir üzerinden İdareye devredilecek paya yer verilmesine rağmen; otopark işletmeciliği, metro işletmeciliği gibi devredilen bazı hizmetler üzerinden tahsili gereken 422.029.816,67 TL İdare payının şirketlerden tahsil edilmediği; ayrıca, bu şirketlerin bazılarında, İdareden aldıkları ihaleler vesilesiyle hakediş ödemesi yapılmasına rağmen, hakediş ödemelerinden kesinti yapılmak suretiyle de olsa gerekli tahsilatların gerçekleştirilmediği;

Tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarı olan 422.029.816,67 TL'nin, 47.116.860,47 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan

oluştugu anlaşılmıştır.

Tahakkuk eden toplam 422.029.816,67 TL'lik alacaktan vadesi henüz gelmemiş alacaklar toplamı olan 47.116.860,47 TL düşüldüğünde; geriye kalan 374.912.956,20 TL tutarındaki alacağın vadesi gelmiş, tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilememiş alacaklardan olduğu görülmektedir.

İdarenin, şirketlerinden olan alacaklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 33: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları

Şirket İsmi	Kira-Kullanım Hakkı-Park Yerleri İşletme Gel.-Taşınır Kira vb. (TL)	5216 Sayılı Kanun'un 26'ncı Maddesine Göre Verilen Yerler Kira Borç Bakiyeleri (TL)	Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Vadesi Gelmemiş Alacaklar (TL)	Vadesi Gelmiş Toplam Borç (TL)
BELTUR AŞ	10.275.174,66	1.316.508,41	447.440,14	11.144.242,93
BOĞAZIÇI YÖNETİM AŞ	1.490.162,65	119.590,76	1.609.753,41	0,00
İSTANBUL ENERJİ AŞ	2.123.575,20	0,00	0,00	2.123.575,20
İGDAŞ	2.573.260,35	0,00	0,00	2.573.260,35
İSPARK AŞ	11.322.217,39	95.838.904,19	0,00	107.161.121,58
İSYÖN AŞ	23.632.710,05	0,00	0,00	23.632.710,05
KÜLTÜR AŞ	39.231.864,92	775.757,69	1.110.639,59	38.896.983,02
MEDYA AŞ	81.184.849,96	0,00	0,00	81.184.849,96
METRO İSTANBUL AŞ	18.008.086,05	134.137.154,39	43.949.027,33	108.196.213,11
Toplam	189.841.901,23	232.187.915,44	47.116.860,47	374.912.956,20

Bu durum, İdare tarafından söz konusu gelirlere ilişkin tahsilatlar konusunda Belediye şirketleri için yapılması gereken iş ve işlemlerin tam olarak yerine getirilmediğini göstermektedir.

Bu itibarla, kendilerine İdare tarafından hakediş ödemesi yapılmayan İSPARK AŞ gibi şirketlerden tahsili gereken alacaklar başta olmak üzere, söz konusu Meclis Kararları veya ilgili sözleşmeleri gereğince tahsil edilmesi gereken alacakların tamamının tahsilatı konusunda hukuki zeminde etkin çözüm yollarının işletilerek gerekli takip ve tahsilatların sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; öneri doğrultusunda etkin çözüm yollarının işletilerek gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin başlatılacağı ifade edilmiştir. Bu husus önceki yıl Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu yapılmış ve İdare tarafından

aynı cevap verilmiş olsa da herhangi bir ilerleme kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, bulguya esas İdare alacaklarının takip ve tahsilatı konusunun, sistematik bir çözüme kavuşturularak tahsilat düzeyinin artırılması İdarenin mali sürdürülebilirliği açısından uygun olacaktır.

BULGU 40: Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

Bazı idari para cezalarının tahsiline yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmaktadır. Belediyeler tarafından İdari para cezaları genelde; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur. Şöyle ki;

Kanun'un "Genel kanun niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Zaman bakımından uygulama" başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Yine, aynı Kanun'un 20'nci maddesinde "Soruşturma zamanaşımı" ve 21'inci maddesinde ise "Yerine getirme zamanaşımı" başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belli edilen

zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir.

Aynı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinde "Haciz", 63'üncü maddesinde "Diğer hakların paraya çevrilmesi" ve 64'üncü maddesinde ise "Haciz varakası" başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; tüm kamu tüzel kişilerin verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup, usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır. İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esası geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 37'nci maddesine göre 1 ay içinde ödenmesi gerekecektir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin Gelir Müdürlüğü verileri ile Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli verileri değerlendirilmiştir. Buna göre; 31.12.2022 tarihi itibarıyla 1.397.966.544,00 TL tutarında tahsil edilmesi gereken (2023 yılına devreden tahakkuk) idari para cezasının bulunduğu ve bu cezaların bir kısmının tahsili için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda Belediyenin son 5 yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 34: 31.12.2022 Tarihi İtibarıyla İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve

Tahsil Durumunu Gösterir İcmal^(*)

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2018	16.437	9.012	3	5.032	0	49.915.523,69
2019	10.380	4.928	3	4.221	0	40.959.624,14
2020	14.502	8.032	94	5.685	0	164.070.326,22
2021	26.700	10.221	266	0	7.595	216.220.056,80
2022	25.446	9.032	9.572	0	7.612	646.982.597,83
Toplam	93.465	41.225	9.938	14.938	15.207	1.118.148.128,68

* Tebliğ sonrası ödemede bulunan mükellef sayısı dahil edilmemiştir.

Tabloya göre, son 5 yıl içinde; tahsil edilmesi gereken idari para cezasının toplamı 1.118.148.128,68 TL'dir. Bu cezalardan ödeme emri belgesi gönderilmesi gereken mükellef sayısı 9.938 ve haciz işlemi başlatılması gereken mükellef sayısı ise 15.207'dir. Dolayısıyla Belediyenin idari para cezalarının tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; pandemi dönemindeki çalışma koşullarının idari para cezalarının takibinde aksamalara neden olduğu, 7440 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un hükümleri dikkate alınarak idari para cezalarının takip sürecinde gerekli yasal işlemlerin hızlandırıldığı, bundan sonraki süreçte de mevzuatın ön gördüğü şekilde takip ve tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bulguda, Belediyenin Gelir Müdürlüğü verileri ile Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli verileri incelenmiştir. Bu verilere göre; 31.12.2022 tarihi itibarıyla 1.397.966.544,00 TL tutarında tahsil edilmesi gereken idari para cezasının bulunduğu ve bu cezaların bir kısmının tahsili için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda, kamu gelirlerinin takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklenmiştir. Dolayısıyla kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların; kaynakları etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak takip ve tahsil etmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi uygun olacaktır.

BULGU 41: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması

İdarenin, bazı taşınmazlarının işgal edilmesi nedeniyle bu taşınmazlar üzerindeki işgalciler adına ecrimisil tahakkuku gerçekleştirdiği, ancak tahakkuk eden söz konusu ecrimisil alacaklarından vadesi geçenler bulunmasına rağmen bunlar için takip ve tahsil işlemlerinin yeterli düzeyde yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izleme, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlama görevleri büyükşehir belediye başkanına verilmiş ve bu konuda büyükşehir belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

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

Kanun'un 38'inci maddesine göre de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.

Mezkûr Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'inci maddesinde, malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirme ile gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Diğer yandan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince, ecrimisil alacakları amme alacağı kapsamındadır. 6183 sayılı Kanun'un "Tahsil zamanaşımı" başlıklı 102'nci maddesinde;

"Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur.

Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur.” hükmü yer almaktadır.

Kanun’un 103’üncü maddesinde de tahsil zamanaşımını kesen haller sayılmış, bu hallerden birinin vuku bulması halinde zamanaşımının kesileceği ve kesilmenin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren ise zamanaşımının yeniden işlemeye başlayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece düzenlenen ecrimisil ihbarnamesinde belirtilen vade süresi dolmuş ve 31.12.2022 tarihi itibarıyla vadesi geçmiş olan toplam 242.661.207,00 TL ecrimisil alacağının bulunduğu, bu alacağın 85.466.588,00 TL’lik kısmı için takip işlemlerinin başlatıldığı, ancak geriye kalan 157.194.619,00 TL’lik kısmı için henüz takip işlemlerinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Emlak Yönetim Sistemi (EBİS) üzerinde yapılan iyileştirme ve geliştirmeler ile tahakkuk eden söz konusu ecrimisil alacaklarından vadesi geçenlerin düzenli olarak takibi sağlanmaya başlandığı bu kapsamda 2023 yılının ilk beş ayında 205 adet ihbarname (42,1 milyon TL) için takip işlemi yapıldığı, ilaveten, ecrimisil işlem dosyalarının tasnifi için çalışmaların yürütüldüğü bu kapsamda EBİS’te kaydı bulunmayan geçmiş dönemlerde gönderilmiş olan ihbarnamelerle ilgili tetkikler yapıldığı tespit edilen eksik verilerin sistemde tamamlanması ve takibinin sağlanması için de ayrıca çalışmaların yürütüldüğü, dava süreci devam edenler haricinde gelen ecrimisil dosyalarına 6183 sayılı Kanuna göre gerekli yasal işlemlerin yapıldığı ve işlem yapılmayan dosya bulunmadığı ifade edilmiştir. İdare cevabından bulguya iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

Netice olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemler yapması ve en nihayetinde zamanaşımı süresi dolmadan tahsilatı gerçekleştirerek muhtemel gelir kaybının önüne geçmesi Belediye gelirlerinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 42: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması

İdarenin, kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazları için tahakkuk eden ve vadesi geçmiş kira alacağının bulunduğu, buna rağmen bu alacaklar için gerek Türk Borçlar Kanunu ile İcra ve İflas Kanunu gerekse kira sözleşmesinden kaynaklı haklarını kullanmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Kira bedelini ödeme borcu”nun düzenlendiği

313'üncü maddesinde; kiracının, kira bedelini ödemekle yükümlü olduğu; "İfa zamanı"nın düzenlendiği 314'üncü maddesinde; kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

6098 sayılı Kanun'un "Kiracının temerrüdü"nün düzenlendiği 315'inci maddesinde ise; kiracının, kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmediği takdirde, kiraya verenin kiracıya yazılı olarak bir süre vereceği, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği; kiracıya verilecek sürenin ise en az on gün, konut ve çatılı iş yeri kiralalarında ise en az otuz gün olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un konut ve çatılı işyerleri için sözleşmenin kiracıdan kaynaklanan sebeplerle dava yoluyla feshini düzenleyen 352'nci maddesinde ise; "*Kiracı, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya veren, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilir.*" hükmü yer almaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre, taşınmazın kiracıya teslim edilmesinden sonra kira bedelinin ifa edilmemesi sebebiyle kiracının temerrüde düşmesi halinde kiracıya ihtar çekilerek süre verilmesi ve süre sonunda sözleşmenin feshedileceği uyarısında bulunulması gerekmekte, tüm bunlara rağmen süresinde ödemenin yapılmaması halinde ise 6098 sayılı Kanun'un 315'inci maddesine göre sözleşmenin feshi yoluna gidilebilmektedir.

Kira sözleşmelerine ilişkin genel hüküm niteliğinde olan Türk Borçlar Kanunu'nun 315'inci maddesine ilave olarak, konut ve çatılı iş yerlerinin kiralananlarına ilişkin olarak ayrıca, 352'nci maddede de kira sözleşmesinin feshi öngörülmüştür. Ancak, bu maddede Kanun'un 315'inci maddesindeki fesih yönteminden farklı olarak, dava yoluyla kira sözleşmesinin feshi söz konusudur.

Kanun'un 315'inci maddesindeki fesih iradesinin, dava yoluyla kullanılması zorunlu değilken 352'nci maddeye göre yapılacak fesihlerde dava açılması bir zorunluluktur.

Bu düzenlemeye göre; kiraya veren, kiracıya bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içerisinde kira bedelinin ödenmemesi üzerine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunmuşsa, ilgili

kira yılının veya bir kira yılını aşan sürenin sonundan başlayarak bir ay içinde dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilecektir.

Türk Borçlar Kanunu'nun yukarıda yer verilen düzenlemelerine ilave olarak; kira bedelinin ödenmemesi halinde, kira bedelinin ödenmesi ve kiralananın boşaltılması için 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 269'uncu madde hükmüyle de özel bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, kiracının muaccel hale gelmiş kira bedelini ödememesi üzerine kiraya verenin Türk Borçlar Kanunu'nun 315'nci maddesindeki asgari süreleri vererek kiracıya bir ödeme emri göndermesi ve bu ödeme emrinde kiracının tahliyesinin istenebileceği ihtarinin bulunması halinde kiracıdan kiralananı boşaltması istenebilecektir. Bu durumda borçlu itiraz etmez, ihtar müddeti içinde kira borcunu da ödemezse ihtar müddetinin bitim tarihini takip eden altı ay içinde alacaklının talebi üzerine icra mahkemesince tahliye karar verilir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin taşınmazlarında yer alan kiracılarının borçlarını ödemeyerek temerrüde düşmesi halinde; kira alacaklarının tahsilinin sağlanması, sözleşmenin feshedilmesi ve kiracının tahliyesinin gerçekleşmesi için izleyebileceği kanunlardan kaynaklı birkaç yöntem bulunmaktadır.

Uygulamada, İdarenin kiracıları ile yapmış olduğu sözleşmelerin bir kısmında kira ödeme periyodu yıllık, bir kısmında üçer aylık, bir kısmında ise aylık olacak şekilde belirlenmiştir. Buna göre, sözleşme ile belirlenen ödeme döneminin başlangıcında kira bedeli İdare tarafından tahakkuk ettirildiğinde, kiracının süresi içinde tahakkuk eden bedeli İdareye yatırması gerekmektedir.

Ancak, birçok kiracının (belediye şirketleri dahil) kira borcunu uzun zamandır ifa etmediği, İdarenin ise ifa edilmeyen vadesi geçmiş kira alacaklarının büyük bir kısmı için takip işlemi başlatılmadığı, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden doğan yasal hakların kullanımı için herhangi bir girişimde bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan gelir servisinden 31.12.2022 tarihi itibarıyla alınan veriler üzerinde yapılan incelemede;

Tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarının 852.025.574,93 TL olduğu, söz konusu tutarın 188.894.230,50 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan oluştuğu, 2.504.190,46 TL'lik kısmının ise tecil edilmiş veya taksite bağlanmış alacaklardan olduğu ve bu sebeple vadesi gelmemiş alacak olarak nitelendirilebileceği değerlendirilmiştir.

Tahakkuk eden toplam kira alacağı olan 852.025.574,93 TL'den vadesi henüz gelmemiş kira alacakları 191.398.420,96 TL (188.894.230,50 + 2.504.190,46=191.398.420,96) olarak düşünüldüğünde, geriye kalan 660.627.153,97 TL tutarındaki kira alacağının vadesi gelmiş, tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilmemiş alacaklardan olduğu görülmektedir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 35:Kira Alacaklarını Gösterir İcmal

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplamı (TL)	Tecilli ve Tehirli Kira Alacakları (TL)	Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Vadesi Gelmemiş Kira Alacakları (TL)	Toplam Kira Tahakkuku (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	84.555.747,21	2.071.302,69	5.943.921,04	92.570.970,94
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	323.661.273,37	432.887,77	113.504.638,55	437.598.799,69
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	132.407.089,00	-	61.726.365,90	194.133.454,90
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	103.589.082,13	-	7.129.370,05	110.718.452,18
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	14.467.132,05	-	587.482,50	15.054.614,55
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	1.946.830,21	-	2.452,46	1.949.282,67
TOPLAM		660.627.153,97	2.504.190,46	188.894.230,50	852.025.574,93

Vadesi geçmiş olmasına rağmen tahsili sağlanmamış toplam 660.627.153,97 TL tutarındaki kira alacağının 66.617.664,77 TL'lik kısmı için idarece takip işlemi başlatıldığı, ancak 596.009.489,20 TL'lik kısmı için herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 36: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarını Gösterir İcmal

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Takibe Alınmamış Kira Alacağı Tutarı (TL)	Vadesi Geçmesi Sebebiyle Takibe Alınmış Kira Alacağı Tutarı (TL)	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplamı (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	45.223.914,89	39.331.832,32	84.555.747,21
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	297.883.768,93	25.777.504,44	323.661.273,37
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	132.407.089,00	-	132.407.089,00
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	103.589.082,13	-	103.589.082,13
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	14.467.132,05	-	14.467.132,05
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	438.502,20	1.508.328,01	1.946.830,21
TOPLAM		596.009.489,20	66.617.664,77	660.627.153,97

Genel toplamı 596.009.489,20 TL tutarında vadesi geçmiş kira alacağının tahsili için herhangi bir takip başlatılmadığı; ayrıca, mevzuat hükümlerinden doğan kira alacaklarının tahsilinin sağlanması amacıyla icra işlemi başlatılması, kiracının tahliye edilmesi ve sözleşmenin feshi yoluna gidilmesi gibi kanuni haklardan hiçbirinin de kullanılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere tahsil edilebilir durumda olan toplam 660.627.153,97 TL tutarındaki kira alacağının yalnızca 66.617.664,77 TL'sinin takibe alındığı, 596.009.489,20 TL'lik kısmı için ise herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı anlaşılmaktadır.

Vadesi geçmiş kira alacakları için takip işlemlerinin başlatılmaması, Belediye gelirlerinin artırılmasına engel olduğu gibi söz konusu alacakların zamanaşımına uğraması riskini de beraberinde barındırmaktadır. Ayrıca zamanaşımına uğrama riskinin vuku bulması halinde ise, zamanaşımına uğradıktan sonra talep edilecek alacaklar, kişiler tarafından dava konusu edilebilecek ve süresi geçtiği için kaybedilen bu davalar ile ilgili olarak Belediye bütçesinden bu kez “vekâlet ücreti”, “yargılama gideri”, “harçlar” ve “dosyada yapılan diğer masraflar” ayrıca ödenmek zorunda kalacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlemlerin gerçekleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir

Netice olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemler yapması ve en nihayetinde zamanaşımı süresi dolmadan tahsilatı gerçekleştirerek muhtemel gelir kaybının önüne geçmesi Belediye gelirlerinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 43: Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi

İdarenin ruhsatlandırma yetkisi dâhilinde bulunan iş yerlerinden, ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam ettikleri tespit olunanların faaliyetten men edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinde;

“... ”

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek

ve denetlemek.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” denilmektedir.

Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesi birinci fıkrasının (h) bendinde, ceza gelirleri büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almıştır.

Diğer yandan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81’inci maddesinde;

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.” hükmü yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e göre de belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki iş yerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in “Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası” başlıklı 39’uncu maddesinde:

“...bu işyerlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak ruhsatsız işletildiğinin tespiti halinde ise süresiz olarak ya da ruhsat alınmaya kadar mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından faaliyetten men edilir. Faaliyetten men’e ilişkin onay uygulanmak üzere yetkili idareye bildirilir. Yetkili idare en geç üç işgünü içinde faaliyetten men’e ilişkin kararı işyerini mühürlemek suretiyle uygulayarak buna ilişkin tutanağın bir suretini ilgili mülki makama gönderir. Yetkili idare, işyerinin faaliyetten men’ine ilişkin kararı süresinde uygulamazsa, sorumluluğu yetkili idareye ait olmak üzere kapatma kararı kolluk güçleri tarafından re’sen uygulanır ve yetkili idareye bilgi verilir.” denilmektedir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden, İdarenin bazı işletmelere ruhsat verme yetkisinin bulunduğu, söz konusu ruhsat verme işlemine istinaden ilgililerden ruhsat harcı alınması gerektiği, söz konusu ruhsatı almadan faaliyet gösteren işletmelerin tespiti halinde idari prosedürlerin yerine getirilerek ilgili işletmelerin faaliyetten men edilmesi gerektiği

anlaşılmaktadır. Söz konusu işletmeler ruhsatsız olarak işletilmeleri nedeniyle süresiz olarak faaliyetten men edilecek, daha sonra ruhsat almaları halinde faaliyetten men kararı kaldırılacaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumluluk alanına giren iş yerlerinden çok sayıda işletmenin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. İdarenin yetki alanındaki işletmelerden ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edildiği halde halen faaliyette bulunan işletme sayısı 2022 yılı sonu itibariyle 423'tür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edilerek gerekli cezai müeyyide uygulama işlemlerinin başlatıldığı, aynı zamanda bu işletmelerle ilgili ruhsatlandırma çalışmalarının da devam ettiği, diğer taraftan da mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerinden, yapılan denetimlerde faaliyete başladığı tespit edilen işyeri ilgilileri hakkında ise "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar bağlamında, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelerin faaliyetten men edilmesi ve gerekli diğer yasal işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 44: Toplu Ulaşım Araçlarının Kullanılmasını Sağlayan İstanbulkart İlk Edinim Ücret Bedellerinin BELBİM AŞ Tarafından Belirlenerek Tahsil Edilmesi

İstanbul genelinde toplu ulaşım araçlarının kullanılmasını sağlayan İstanbulkart ilk temin ücretinin BELBİM AŞ tarafından belirlenerek tahsil edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "...ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek;..." yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Aynı Kanunun "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; "*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile*

sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.”

5216 sayılı Kanunun 8 ve 9’uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 18’inci maddesinin birinci fıkrasında; *“UKOME, büyükşehir içindeki kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak üzere; ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine haizdir. Bu amaçla;*

.....

ç) Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, belirlemekle,

.....

Görevli ve yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere toplu ulaşımda kullanılan bilet ücretlerinin belirlenmesi yetkisi UKOME’ye verilmiştir.

Ancak, 17.09.2020 tarih ve 901 no.lu Büyükşehir Belediye Meclisi Kararıyla revize edilen İstanbulkart Yönetmeliğinin “Genel Esaslar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

“İstanbulkart ile ilgili kart, vizeleme ve diğer hizmet ve üretim bedelleri BELBİM tarafından belirlenerek tahsil edilir” denilmektedir.

Yapılan incelemede; İstanbulkart’ın İstanbul genelinde toplu ulaşımın kullanılmasını sağlayan bilet olduğu, 2022 yılında BELBİM AŞ tarafından İstanbulkart için 50,00 TL, kişiselleştirilmiş kart için 60,00 TL bilet ilk edinim ücreti belirlenerek tahsil edildiği, bu ücretin UKOME tarafından belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; büyükşehirlerde “her türlü ... toplu taşıma araçları ile ..., bilet ücret ve tarifelerini... belirleme” görev ve yetkisinin Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verildiği, İBB Meclisi

19.11.2015 tarihli ve 1931 sayılı kararı ile ve Danıştay'ın 21.1.2021 tarihli ve 2020/3094 E. ve 2021/216 K. sayılı kararında değindiği usule uygun şekilde; İstanbulkart'ın, 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun kapsamında bir ödeme aracına dönüştürülmesine ve üçüncü kişiler nezdindeki tüm hak ve yetkileri ile birlikte, 15 yıl süreyle, BELBİM AŞ tarafından işletilmesine karar verildiği, 6493 sayılı Kanun kapsamında bir ödeme aracına dönüştürülen İstanbulkart'ın bu yönüyle bir "bilet" olmaktan çıktığı ve ulaşım dışında pek çok sektörde ve alanda da (market, alışveriş vb.) kullanılabilme özelliği kazandığı, 6493 sayılı Kanun kapsamında bir ödeme aracı sayılan İstanbulkartın kart bedelinin UKOME tarafından belirlenmesinin UKOME'ye verilen yetkinin aşılması anlamına geleceği, bu yetkinin UKOME tarafından kullanmasının, ödeme ve elektronik para sektörünün rekabet dinamiklerine uygun düşmeyeceği ifade edilmiştir.

İdarece ayrıca; Ulaşımında İstanbulkart Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin üçüncü fıkrası; "İstanbulkart'ın toplu ulaşımında kullanımına dair tarifeler ile sınırlı kullanımlı biletlere dair ücret ve tarifeler UKOME kararları ile belirlenir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesi hükümleri saklıdır. İstanbulkart ile ilgili kart, vizeleme ve diğer hizmet ve üretim bedelleri BELBİM tarafından belirlenerek tahsil edilir." şeklinde olduğu, UKOME'nin İstanbulkart ve sınırlı kullanımlı biletlerin her ikisinin de ulaşımındaki kullanım tarifelerini belirleme yetkisini haiz olduğu, bunun yanında, UKOME'nin, yalnızca toplu ulaşımında kullanılan sınırlı kullanımlı biletlerin bilet ücretlerini (BİRgeç, İKİgeç, ÜÇgeç, BEŞgeç gibi ürünlerin satış ücreti) de belirleme yetkisi de bulunduğu, bu bakımdan, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde bahsi geçen ve bulguda işaret edilen bilet ücretinin, bu sınırlı kullanımlı biletler ile sınırlı olması gerektiği de ifade edilmiştir. Zira bu ürünler yalnızca toplu ulaşımında kullanılabilen "bilet" özelliğini taşımakta olup, sınırlı kullanımlı biletlere dair fiyatlar doğrudan UKOME kararları ile belirlenmektedir.

İdarece bu kapsamda, bulguda bahsedilen mevcut uygulamanın hem Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne hem de Ulaşımında İstanbulkart Yönetmeliği'ne uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak, İdare değerlendirmesinde İstanbulkart'ın sadece toplu ulaşım bileti olarak da kullanılabilmeceği varsayımı ele alınmamaktadır. Dolayısıyla ilk edinim ücretlerinin UKOME'ce belirlenmesinin mevzuata uygun olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İstanbulkart bilet ücretlerinin mevzuata uygun olarak UKOME tarafından belirlenmesi ve İstanbulkart Yönetmeliğinin bu bağlamda değiştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 45: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gereken imar mevzuatından kaynaklı otopark bedellerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

30.12.2020 tarihli ve 31350 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmıştır.

7261 sayılı Kanununun 29 uncu maddesiyle, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesindeki ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen üçüncü fıkrasının (d) bendinde değişiklik yapılmış ve bu bentte yer alan yer alan “otopark,” ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende “bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek” ibaresi eklenmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme; (l) bendinde ise kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptıрма, işletme, işletirme veya ruhsat verme işlemlerinin büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği belirtilmiştir.

Buna göre, değişiklik öncesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin otoparklara ilişkin kendilerine kanunla verilen yalnızca otopark yapmak görevi varken mevzuat değişikliği sonrasında bölge otoparkı yapma, işletme ve/veya işletirme yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun’un 11’inci maddesi ile eklenen son fıkrası; *“İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.”* hükümlerini içermekte iken,

24.12.2020 tarihli 7261 sayılı Kanun’un 31’inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve

“İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” halini almıştır.

5216 sayılı Kanun’un 27’inci maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklik ile, büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun’da değişiklik yaparak ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve görevi verilmesi ile imar mevzuatı uyarınca alınması gereken otopark bedellerinin büyükşehir belediyesi yerine büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerektiğine ilişkin değişiklikler içeren 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un ilgili maddeleri Resmi Gazete’de 30.12.2020 tarihinde yayımlanmış ve aynı tarihte yürürlüğe girmiştir.

Buna göre, 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerindedir.

Yapılan incelemede, Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli alt kodunda 2022 yılı içerisinde toplam 22.505.798,70 TL tutarında tahsilat gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tahsilatın 18.353.719,43 TL’lik kısmının mevzuatı gereğince İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi İmar Müdürlüğü tarafından verilen ruhsatlara dayandığı, bu açıdan tahsilata yetkili idarenin Büyükşehir Belediyesi olduğu anlaşılmıştır. Buna göre toplam tahsilat tutarından İstanbul Büyükşehir Belediyesinin tahsile yetkili olduğu kısımdan arta kalan ve 2021 yılından devreden tutarlar göz önüne alındığında toplam 47.087.804,39 TL tutarındaki tahsilatın ilçe belediyelerine ait gelir olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablo 37: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerini Gösterir İcmal

Sıra No	İlçe Adı	2021 Yılından 2022 Yılına Devreden	2022 Tahsilat Tutarı (TL)	Toplam (TL)
---------	----------	--	------------------------------	-------------

		Tutar (TL)		
1	Arnavutköy İlçe Belediyesi	11.104,00	0,00	11.104,00
2	Ataşehir İlçe Belediyesi	950.554,00	209.650,00	1.160.204,00
3	Avcılar İlçe Belediyesi	733.385,50	0,00	733.385,50
4	Bağcılar İlçe Belediyesi	2.115.326,00	0,00	2.115.326,00
5	Bahçelievler İlçe Belediyesi	1.982.354,37	522.924,78	2.505.279,15
6	Bakırköy İlçe Belediyesi	82.567,15	0,00	82.567,15
7	Başakşehir İlçe Belediyesi	650.100,00	0,00	650.100,00
8	Bayrampaşa İlçe Belediyesi	847.925,66	0,00	847.925,66
9	Beşiktaş İlçe Belediyesi	1.349.526,00	937.500,00	2.287.026,00
10	Beykoz İlçe Belediyesi	250.000,00	206.472,00	456.472,00
11	Beylikdüzü İlçe Belediyesi	5.518.700,00	0,00	5.518.700,00
12	Beyoğlu İlçe Belediyesi	1.693.050,00	0,00	1.693.050,00
13	Büyükkçekmece İlçe Belediyesi	126.500,00	0,00	126.500,00
14	Çatalca İlçe Belediyesi	155.700,00	0,00	155.700,00
15	Çekmeköy İlçe Belediyesi	459.200,00	0,00	459.200,00
16	Esenler İlçe Belediyesi	1.967.996,00	371.208,00	2.339.204,00
17	Esenyurt İlçe Belediyesi	2.139.944,00	0,00	2.139.944,00
18	Eyüpsultan İlçe Belediyesi	368.472,03	8.244,47	376.716,50
19	Fatih İlçe Belediyesi	22.800,00	0,00	22.800,00
20	Gaziosmanpaşa İlçe Belediyesi	760.937,79	1.056,05	761.993,84
21	Güngören İlçe Belediyesi	845.258,17	0,00	845.258,17
22	Kadıköy İlçe Belediyesi	924.000,00	0,00	924.000,00
23	Kağıthane İlçe Belediyesi	16.500,00	6.184,60	22.684,60
24	Kartal İlçe Belediyesi	1.938.810,00	0,00	1.938.810,00
25	Küçükçekmece İlçe Belediyesi	1.454.780,00	0,00	1.454.780,00
26	Maltepe İlçe Belediyesi	4.659.700,86	181.798,43	4.841.499,29
27	Pendik İlçe Belediyesi	572.654,65	97.028,91	669.683,56
28	Sancaktepe İlçe Belediyesi	572.800,00	0,00	572.800,00
29	Sarıyer İlçe Belediyesi	437.816,00	285.600,00	723.416,00
30	Silivri İlçe Belediyesi	779.848,48	0,00	779.848,48
31	Sultanbeyli İlçe Belediyesi	3.725.600,00	36.080,00	3.761.680,00
32	Sultangazi İlçe Belediyesi	277.200,00	0,00	277.200,00
33	Şile İlçe Belediyesi	17.580,00	0,00	17.580,00
34	Şişli İlçe Belediyesi	1.726.000,00	156.400,00	1.882.400,00
35	Tuzla İlçe Belediyesi	760.394,15	15.500,00	775.894,15
36	Ümraniye İlçe Belediyesi	257.886,31	0,00	257.886,31
37	Üsküdar İlçe Belediyesi	1.728.354,00	1.042.270,00	2.770.624,00
38	Zeytinburnu İlçe Belediyesi	54.400,00	74.162,03	128.562,03
TOPLAM		42.935.725,12	4.152.079,27	47.087.804,39

5216 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler gereği, otopark bedellerinin artık ilçe belediyelerince tahsil edilmesi, tahsil edilen bedellerin ilçe belediyelerinin kendi adlarına açtıkları otopark hesabında tutulması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerinin 30.12.2020 tarihinden sonra ilçe belediyeleri yerine İstanbul Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi ve İdareye ait otopark hesabında tutulması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 46: İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması

İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işletmek veya kiraya vermek yetkisi herhangi bir karar ve/veya düzenleme olmadan bazı ilçe belediyeleri iştirakleri tarafından kullanıldığı ve İdare tarafından da söz konusu iştiraklere herhangi bir yaptırımın (hukuki işlemin) uygulanmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (f) bendine göre; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine göre; büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Ulaşım Koordinasyon Merkezinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddesine göre; otobüs, taksi, dolmuş ve servis durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla Ulaşım Koordinasyon Merkezleri görevli ve yetkilidir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesine göre de; Karayolu üzeri

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

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Trafikten men edilen veya çeşitli nedenlerle muhafaza altına alınan araçların, çektilmesi ya da kaldırılıp götürülmesi ile bu araçların koyulacağı yerler ve bu işlemlerin ücretlerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte belirtilir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyelerinde durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyelerinin/UKOME'nin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Ayrıca 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 hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir. Bu kapsamda aykırı faaliyetlerde bulunanlara ise, 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme olmadan Maltepe Belediyesi İştiraki MAPARK AŞ ile Kadıköy Belediyesi İştiraki KASDAŞ AŞ tarafından kullanıldığı, İdare tarafından da 31.12.2022 tarihi itibarıyla İlçe belediyeleri şirketlerine herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 24/12/2020 tarihli ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda birtakım değişikliklerin yapılmış olduğu, buna göre 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde belirtilen ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasına "*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek,*

işlettirmek veya ruhsat vermek” hususlarının ilave edildiği, İlçe belediyeleri yapılan bu yasal düzenleme sonrasında mücavir alan sınırları içerisinde otopark işletmeciliği yapılmasına ilişkin çalışmaları hızlandırdığı ifade etmiştir.

5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasına ilave edilen “*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*” hükmü, Büyükşehir belediyesine verilen ve bulguda belirtilen yol üstü otopark yerlerini işletme, işlettirme veya kiraya verme yetkisini engellemektedir. Zira İlçe belediyelerine verilen yetki tahdidi olarak sayılan bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat verme yetkisi iken Aynı Kanun maddesinde Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında; “... *durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*” ifade edilmiştir. Bu Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere İlçe belediyelerine bölge otoparkı, kapalı ve açık otopark yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek yetkisinin verildiğini, yol üstü (sokak arası dâhil) otopark işletmeciliği yapamayacağını bu yetkinin yalnızca Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğunda olduğunu belirtmektedir.

Sonuç olarak, gerek 5216 sayılı Kanun’a göre gerekse 2918 sayılı Kanun’a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi bulunan illerde, ilçe belediyelerinin ve/veya ilçe belediyeleri iştiraklerinin yol üstü otopark işletebilmeleri mümkün bulunmamaktadır. Aksi halde yol üstü (sokak arası dâhil) otopark işletilmesi ve/veya işlettirilmesi faaliyetinde bulunanlara 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanması için gerekli hukuki işlemlerin yapılması ve söz konusu yol üstü (sokak arası dâhil) oto parkların işletilmesi ve/veya işlettirilmesi için bu kapsamda düzenleme yapılmasına yönelik ilgili kurumlardan görüş istenerek İdare/UKOME kararı alınması gerekmektedir.

BULGU 47: Cumhurbaşkanlığı İzni Alınmadan Bazı Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetinden Ücretsiz Yararlandırılması

Toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan bazı kişiler için ücretsiz tarife uygulandığı ve bedellerinin de İdare bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci fıkrasında; belediyeler ve bağlı idarelerince, ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hükmü bulunmaktadır. Bahse konu kuraldan kimlerin muaf tutulacağı ise Cumhurbaşkanınca (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunca) belirlenmektedir.

Kanun'un aynı maddesinin devam eden fıkralarında yer alan düzenlemeler ile yaşlı, engelli, vazife malulü, öğrenci ve basın kartı sahibi olan birtakım kişiler için indirimli ve ücretsiz tarife belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kanun'da sayılan kişiler dışında indirimli veya ücretsiz tarife belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Bu düzenlemelere rağmen İdarece, mevzuatında yer almadığı halde, Cumhurbaşkanınca alınmış bir karar olmaksızın, bazı günlerde tüm kişilere, bazı günlerde ise belirli bazı kesimlere (öğrenci ve sınav görevlileri, meclis üyeleri ve muhtarlar gibi) ücretsiz olarak hizmetten yararlanma hakkı tanındığı, söz konusu yararlanmalar karşılığında oluşan geçiş bedellerinin, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kanun'un yukarıda zikredilen maddesi gereği kamu kurumları tarafından herhangi bir kişi veya kuruma (kanuni düzenleme ile cevaz verilenler dışında) ücretsiz veya indirimli mal ve hizmet temini yasaklanmıştır. Bu bağlamda mevzuatta taşıma hizmeti bedellerinde indirim yapılabileceğine dair hüküm bulunmayan günlerde (YGS-LYS-YKS vs. gibi) ve/veya mevzuatta ücretsiz/indirimli yararlanma hakkı tanınmayan kişilere (Sınav görevlileri ve öğrenciler, meclis üyeleri ve muhtarlar gibi) Meclis Kararı ile uygulanan genel indirimler/ücretsiz kullanımların mevzuatta herhangi bir karşılığı olmadığından, bu şekilde bir uygulama yapılması da, uygulamadan kaynaklanan bedellerin Belediye bütçesinden ödenmesi de mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden, gerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında Cumhurbaşkanının, gerekse de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunun, Kanun'dan muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda kararının bulunduğu görülmektedir. Örneğin; dini bayramlarda otoyollar ile toplu ulaşım hizmetlerinin belirli süreyle ücretsiz olarak kullanılması, pandemi döneminde sağlık çalışanlarının toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanması, herhangi bir sağlık güvencesinin olup olmadığına bakılmaksızın tüm kişilerin COVID-19 hastalığının teşhis ve tedavisinde kullanılan kitler ile ilaçlardan ücret alınmadan yararlanmasının sağlanması gibi her

konuda ayrı ayrı alınmış Cumhurbaşkanlığı kararlarını görmek mümkündür.

Bu kapsamda yapılan son düzenlemede; 16.12.2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 15.12.2021 tarihli ve 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile belediyelerin ve bağlı idarelerinin, “İnsani Su Hakkı” kapsamında belediye meclislerinin ve genel kurullarının alacağı karar üzerine, hane halkı toplam kullanımının beşte birini aşmayacak şekilde belirleyecekleri ücretsiz veya indirimli su tarifelerinden yararlananların 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrası hükmünden muaf olması sağlanmıştır.

Yukarıda yer alan örneklerden de görüleceği üzere, Kanun’un 1’inci maddesinden muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda karar yıllar itibariyle defalarca alınmış ve idarelerince uygulanmıştır. 4736 sayılı Kanun’un emredici hükmü gereğince, Cumhurbaşkanlığı Kararı olmaksızın İdarenin kendiliğinden aldığı karar neticesinde uyguladığı indirimli veya ücretsiz tarifeler yasal dayanaktan yoksundur.

İdarenin uygulamış olduğu söz konusu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırmak adına, İdarenin, Cumhurbaşkanlığı Kararı alınması için Cumhurbaşkanlığı ile gerekli yazışmaları yapması, alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden işlem tesis etmesi isabetli olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, toplu taşıma hizmetinin salt kamu hizmeti olduğu, belediyelerin bu hizmeti yerine getirmekle görevli oldukları; dini-millî bayramlar, okulların açıldığı ilk gün ve sınav günleri (AÖF, YKS vb.) gibi hareketliliğin en üst düzeye ulaştığı günlerde trafik yoğunluğunun azaltılarak yolcuların toplu ulaşım araçlarına yönelmesi adına ücretsiz yolculuklar yaptırıldığı; ulaşım anlamında hareketliliklerini artırmak, toplu ulaşımı teşvik etmek, özel araç kullanımını azaltmak ve buna bağlı olarak otomobil kullanımından kaynaklı karbon salınımını azaltmak ve toplu taşıma kuruluşlarının işbu ücretsiz taşımadan dolayı oluşabilecek muhtemel kayıplarının Belediye bütçesinden karşılanması konusunda meclis ve UKOME kararları alındığı, yolcuların toplu ulaşım araçlarına yönelmesi adına ücretsiz yolculuklar gerçekleştirilmesi hususunda üstün kamu yararı görülmesi nedeniyle meclis kararları doğrultusunda uygulamaya devam edileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinde yer alan; *(Değişik cümle:22/12/2021-7349/9 md.) Büyükşehir belediyeleri, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği*

hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.” hükmü ve ücretsiz-indirimli kullanım hakkı tanınan kişilerin toplu taşıma araçlarından yararlanması karşılığında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından Ücretsiz Seyahat Kapsamında Yapılacak Gelir Desteği Ödemesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereği yapılan destek ödemelerinden bahsedilmiş ve ilgili bakanlık tarafından sağlanan gelir desteği ödemelerinin güncel ekonomik şartlar altında şehiriçi toplu ulaşım sağlayıcılarının kayıplarını karşılamadığından bahsedilmiştir.

Ancak bulgu konusu husus mevzuatında yer almadığı halde, Cumhurbaşkanınca alınmış bir karar olmaksızın, bazı günlerde tüm kişilere, bazı günlerde ise belirli bazı kesimlere (öğrenci ve sınav görevlileri, meclis üyeleri ve muhtarlar gibi) ücretsiz olarak şehiriçi toplu ulaşım araçlarından yararlanma hakkı tanınması ve söz konusu yararlanmalar karşılığında oluşan geçiş bedellerinin İdare bütçesinden karşılanması ile ilgili olup 5216 sayılı Kanun'un 7'inci maddesi gereği zaten şehiriçi toplu ulaşım araçlarından hukuka uygun olarak (öğrenciler, şehit ve gaziler ile engelliler gibi) ücretsiz veya indirimli faydalananlar için İdare tarafından destek ödemesi yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 7'inci maddesi kapsamında destek ödemesi yapılabilmesi için bu kişilerin şehiriçi toplu taşıma araçlarından ücretsiz veya indirimli faydalanabilmelerinin hukuken mümkün olması ön koşulunun sağlanması gerekmektedir.

Şunu ifade etmek gerekir ki, düzenlenen bulguda, İdarenin takdir yetkisi kapsamında toplu ulaşım hizmetlerinde ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı tanınması veya sosyal açıdan desteklenmesine karar verilen gruplara ücretsiz olarak seyahat hakkı tanınması uygulamasının isabetli olmadığına dair bir değerlendirme yapılmış değildir. Söz konusu uygulamalar idarenin takdir hakkı kapsamında görülmekte olup, bulgunun hiçbir yerinde söz konusu uygulamalara son verilmesi gerektiği yönünde bir öneride bulunulmamıştır. Esasen bulgu konusu yapılan husus, İdarenin toplu ulaşım hizmetlerinde uygulamış olduğu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırılması gerekliliğidir. Bu açıdan izlenmesi gereken yol bellidir. Toplu ulaşım hizmetlerinde indirimli veya ücretsiz tarife uygulanabilmesi için meclis ve UKOME kararı alınması tek başına yeterli değildir. Buna göre, 4736 sayılı Kanun'da sayılmayan ve idarece indirimli/ücretsiz tarifeden yararlandırılan kişiler için, bu haktan yararlanmalarını sağlamak adına ayrıca Cumhurbaşkanı Kararı alınması gerekmektedir. Söz konusu husus 4736 sayılı Kanun'un emredici hükmü olup, bu hükme uyulmaksızın yalnızca meclis ve UKOME kararı alınması suretiyle Kanun'da sayılmayan kişiler için indirimli ve/veya ücretsiz tarife belirlenmesi mevzuat hükümlerine uygun düşmemektedir.

Netice olarak; İdarenin uygulamış olduğu söz konusu indirimli veya ücretsiz tarifelerle hukuki dayanak kazandırmak adına, İdarenin, Cumhurbaşkanlığı Kararı alınmasını teminen Cumhurbaşkanlığı ile gerekli yazışmaları yapması, alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden işlem tesis etmesi; bu mümkün değilse, mevzuatında toplu taşıma araçlarından kimlerin ücretsiz veya indirimli olarak yararlanabilecekleri belirlenmiş olduğundan, mevzuatında yer almayan kullanıcılara bazı günlerde ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı tanınmaması ve karşılığının bütçeden ödenmemesi uygun olacaktır.

BULGU 48: Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’na Aykırı Olarak Alınan Meclis Kararına İstinaden İSPARK AŞ Otoparklarında İndirimli Tarife Belirlenmesi

2022 yılında uygulanan İSPARK AŞ otopark tarifesinde yer alan indirimlerin 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a aykırı olduğu görülmüştür.

19.01.2002 tarihli ve 24645 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.” denilmektedir.

Aynı Kanunun altıncı fıkrasında; *“Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.”* hükmü yer almaktadır.

Buna göre, 4736 sayılı Kanun’da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı (Cumhurbaşkanı tarafından muaf tutulan kişi veya kurumlar hariç) açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 18.05.2022 tarihli ve 578 sayılı Meclis Kararı ile yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak alınan bir kararla, İSPARK AŞ otopark tarifesinde bazı kişilere indirimli tarife uygulanmasının kararlaştırıldığı görülmüştür.

Örneğin;

- İBB Meclis Üyeleri ve İlçe Meclis Üyelerine ait 3'er aracın,
- Önceki dönemde İBB Meclisinde görev alan meclis üyelerine ait 1'er aracın,
- Muhtarlara ait 1'er aracın,
- İstanbul'da görevli Hâkim ve Savcılara ait 1'er aracın,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerinin İstanbul'da görev nedeni ile kullandıkları 1'er aracın,
- Fahri konsolosların adlarına tescilli 12'şer aracın,
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından verilen Turkuaz basın kartı medya mensupları, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından onaylı sarı basın kartlılara ait araçların günlük 3'er saatlik park edecek araçlarının,
- Son seçim dönemindeki milletvekillerine ait 1'er aracının

İSPARK AŞ otopark sistemine kayıt edilmeleri koşulu ile otoparklardan ücretsiz yararlanacağı kararlaştırılmıştır.

Ancak yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde; ücretsiz yararlanmaya ilişkin 578 no.lu Meclis Kararının 4736 sayılı Kanununun 1'inci maddesi hükmüne uygun olmadığı açıktır.

Kamu İdaresi bulgu konusu ilişkin olarak yetkinin mecliste olduğunu belirtmiş ancak buna ilişkin herhangi bir çalışmadan bahsetmemiştir.

Bu itibarla, İSPARK AŞ'ye ait otoparklardan 4736 sayılı Kanuna aykırı olarak ücretsiz bir şekilde faydalananların durumu kontrol edilerek, mevzuata aykırı olarak kullanım sağlayanların otoparklardan ücretsiz yararlanmalarının önüne geçilmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.

BULGU 49: İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere Ait Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin Sehven İdarece Tahsil Edilmesi ve Söz Konusu Bedellerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin ilçe belediyelerinin sorumlu ve yetkili oldukları taşınmazlardan geçirilmesine ilişkin olarak İBB tarafından sehven tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyelerine gönderilmediği görülmüştür.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"Bu Yönetmeliğin amacı; sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik'in "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Bu Yönetmelikte geçen;

b) Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi (EHABS): Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin altyapılarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği sistemi,

Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1'de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade eder." denilmektedir.

Yönetmelik'in 9'uncu maddesi hükümlerine uygun olarak oluşturulan "Geçiş hakkı ücret tarifesi"nin büyükşehir ve ilçe belediyelerini ilgilendiren bölümü aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 38: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 2,19-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,68.-TL

Yönetmelik ekinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ayrıca aynı Yönetmelik'te geçiş hakkı sağlayıcısının, geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade ettiği açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca, İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması İçin Katılım ve Güzergâh Bakım Bedellerinin Tespiti İle Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik'te İBB Meclisi 16.03.2022 tarihli ve 372 sayılı Kararı ile Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin "*İstanbul büyükşehir belediyesi hizmet sınırları içinde telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerin ortak kullanılması için katılım, güzergâh bakım ile geçiş hakkı bedelinin tespiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı genel müdürlük ve iştirakler dâhil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. İlçe belediyeleri sorumluluğunda kalan ara arterler için geçiş hakkı bedelleri operatörlerden tahsil edildikten sonra İstanbul büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelere aktarılacaktır.*" şeklinde revize edilmesini kabul etmiştir.

Yapılan incelemede, elektronik haberleşme altyapısı üzerinden alınması gerekli olan geçiş hakkı ücretinin tüm büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde İdare tarafından takip ve tahsil edildiği; bu kapsamda 16.03.2022 tarihli Meclis Kararına kadar yapılan ilgili şirketlerden 2.505.639,04 TL tahsilattan ilçe belediyelerine düşen 1.568.495,29 TL payın gönderilmediği, 16.03.2022 tarihinden sonra yapılan toplam 251.163,98 TL tahsilattan meclis kararına istinaden 5.450,88 TL ilçe belediye paylarının hesaplandığı fakat aktarılmadığı, toplamda 2022 yılına kadar ilgili şirketlerden elde edilen 2.756.803,02 TL geçiş hakkı bedelinden ilçe belediyelerine herhangi pay aktarılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 16.03.2022 tarih ve 372 Numaralı İBB Meclis Kararı ile yukarıda bahsi geçen Yönetmelik maddesinde değişikliğe gidilerek, “İlçe Belediyeleri sorumluluğunda kalan ara arterler için Geçiş Hakkı Bedelleri Operatörlerden tahsil edildikten sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından İlçe Belediyelerine aktarılacaktır.” hükmünün eklendiği ve 2022 yılında söz konusu madde çerçevesinde ve bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin İBB tarafından değil, mülkiyet hakkına sahip ilçe belediyeleri tarafından bizzat takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan Yönetmelik’in mevcut 6’ncı maddesinde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerin ortak kullanılması için katılım, güzergah bakım ile geçiş hakkı bedellerinin tespiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı Genel Müdürlük ve iştirakler dahil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu ifade edilmektedir. Ancak, söz konusu düzenlemenin 05.11.2008 tarihinde kabul edilen 5809 sayılı Kanun ile 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri karşısında uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Kaldı ki, geçiş hakkı ücretinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup genel Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir.

Netice olarak, mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, İdare tarafından takip ve tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinden, ilçe belediyelerinin tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlar üzerinden elde edilen tutarların, söz konusu ilçe belediyelerine gönderilmesi; ayrıca, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin İBB tarafından değil, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 50: Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi

Altyapı kazılarında toplam ruhsat bedelini oluşturan; altyapı kazı izni harçlarının, teminat bedellerinin, irat ve zayiat tutarlarının hatalı olarak belirlendiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır.

Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır. Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde; büyükşehir belediyesi sorumluluğuna bırakılan yerlerde altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verileceği ve buna ilişkin bedelin belirleneceği ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Personel görevlendirilmesi" başlıklı 25'inci maddesinde ise, AYKOME'nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilebileceği belirtilmektedir.

25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 no.lu İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (İBB AYKOME) Kararında; kaplama yapım işleri analizlerine uygulanan belirli yüzdeler, malzeme zayıflarına (TL/m²) tekabül eden tutarların kazı talebinde bulunan kurum, kuruluş, tüzel veya özel kişilerden tahsili edilmesi, zayıflar tutarı olarak belirlenmiştir. Üst kaplaması İdare tarafından yapılan zemin cinsleri için tahsil edilen bedel irat

olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; altyapı kazılarına ilişkin faaliyetlerde ilgisine göre harç, teminat, kontrollük hizmeti, zayıat ve irat bedeli gibi konular oluşmaktadır. Söz konusu bedellerin belirlenmesinde, tahakkukunda ve tahsilinde ilgili mevzuat hükümleri ve bu hükümler doğrultusunda alınan AYKOME kararları belirleyici olmaktadır.

Yapılan incelemede, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına bağlı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü tarafından toplam ruhsat bedelini oluşturan bazı kalemlerde (altyapı kazı izni harçlarında, teminat bedellerinde, irat ve zayıat tutarlarında) hatalı belirlemelerin yapıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda İdare tarafından uygulanan ruhsat bedeli hesaplama modülünün çalışma fonksiyonu izah edilerek yapılan hatalı uygulamalar açıklanmıştır:

Tablo 39: Belediye Tarafından Uygulanan Örnek Ruhsat Bedeli Hesaplama Modülü

YFZ ADI (Örnek iş kalemleri/analizle ri)	BOY (a)	EN (b)	METRA J (axb)=(c)	BİRİM FİYAT I (d)	ZAYİAT BİRİM (e)	TEMİN AT TUTAR (cxd)=(f)	İRAT TUTAR (g)	ZAYİAT TUTAR (c)x(e)=(h)	TOPLAM TUTAR (f)+(h)=i
Asfalt	A1	1	M ² Esas Alınır.	D1	Kaplamalar için (M ²)	Alınmıyo r.	Durma göre	Kaplamalar için	(J)
Asfalt Altı Beton	A2	1	M ² Esas Alınır.	D2	Kaplamalar için (M ²)	Alınıyor	Duruma göre	Kaplamalar için	(K)
Tuvenan dolgu	A3	1	M ³ esas alınmalıdır.	D3	-	Alınıyor	-	-	(L)
Stabilize Dolgu	A4	1	M ³ esas alınmalıdır.	D4	-	Alınıyor	-	-	(M)
Vb.	...	...	...	...	...	...	...	...	...
TOPLAM:						(F)	(G)		(J+K+L+M) =(N)
HARC BEDELİ									(F+G) x0,002=(o)
KONTROLLÜK HİZMETİ									(Mesafe) x(yüzde)=(p)
TOPLAM RUHSAT BEDELİ									(N)+(o)+(p)= (r)
Açıklamalar;									
a: projeye göre kazı uzunluğu.									
b: projeye göre tranşe genişliği.									
c: m ² bazında kazı alanı.									
d: idarelerce yayımlanan rayiçlere göre oluşturulmuş analiz/birim fiyat.									
İrat tutarı: Üst kaplaması Büyükşehir/İlçe Belediyesi tarafından yapılan zemin cinsleri için tahsil edilen bedel. (Kaplamanın başvuru sahibi tarafından yapılması halinde bu bedel alınmamaktadır.)									
Zayıat tutarı: 25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 no.lu İBB AYKOME kararına istinaden kaplama yapım işleri analizlerine uygulanan belirli yüzdelik, malzeme zayıatlarına (TL/m ²) tekabül eden tutarların kazı talebine göre oluşan bedel.									
Harç bedeli: alan tahrip tutarının (ATT/F) binde 2'si. (ATT/F): birim fiyatların, kazı alanıyla çarpılması.)									

Kontrollük ücreti: 04.12.2020 tarihli ve 2020/1-4 no.lu İBB AYKOME kararına istinaden kazı uzunluklarına göre yapılan ücretlendirme.

Toplam ruhsat bedeli: toplam tutar (N) + harç bedeli (o) +kontrollük hizmeti (p)

a) Hesaplamalarda Tranşe Derinliklerinin Kullanılmaması

Ruhsat bedeli hesaplamalarında dolgu malzemesi (tuvenan, kum, çakıl veya stabilize) gerektiren bazı iş kalemlerinde tranşe derinlikleri (metreküp hesabında yükseklik değeri) kullanılmamıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve diğer idareler tarafından yayımlanan birim fiyatlara ilişkin kitaplarda; dolgu malzemesi içeren poz tanımları/analizleri 1 m3 ölçü birimi, kaplama içeren pozlar ise metrekare cinsinden üst yüzey alanı üzerinden fiyatlandırılmaktadır.

Ancak, İdare tarafından altyapı kazılarına ilişkin bedellerin hesaplamasında; dolgu malzemesi içeren iş kalemlerini hacim/m3 ölçü birimi yerine, metraj/m2 ölçü birimi üzerinden değerlendirmiştir. Yani (yukarıdaki tabloda/modülde görüleceği üzere) hesaplamalarda derinlik değerine yer verilmemiştir. Tuvenan, stabilize gibi dolgu malzemelerinin metrekare üzerinden hesaplamalara dahil edildiği tespit edilmiştir. Bu durum; altyapı kazı izni harçlarında ve teminat bedellerinde hata yapılmasına neden olmuştur.

Söz konusu tespiti bir örnek ile açıklayacak olursak; 2022 yılında (31.12.2022 tarihi itibarıyla) İdare tarafından İSKİ'ye altyapı kazıları (normal ve arıza kazıları) ile ilgili olarak toplamda 575.692 metre ve 49.692 adet izin ve kazı ruhsatı verilmiştir. Görülüşü üzere sayısal bir büyüklük söz konusudur. Yani, İSKİ'ye ait olan altyapı kazıları diğer gerçek ve tüzel kişi (başvuru sahipleri) kazılarına göre daha büyük/hacimli kazılardır. Bu nedenle altyapı kazılarına ilişkin bedellerin belirlenmesinde oluşan basit bir hata toplamda telafisi güç hatalar doğuracaktır. İSKİ, mevzuatı açısından harç muafiyetine tabi ise de kazılarında derinlik değerinin kullanılmaması teminatlarında ciddi eksikliklerin oluşmasına neden olmuştur.

Bu itibarla, İdarenin, söz konusu hesaplamalarda, dolgu içeren iş kalemlerinde derinlik değerini hesaba katarak m3 ölçü birimi üzerinden işlem ve hesaplama yapması uygun olacaktır.

b) Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin Hesabında Kullanılan Birim Fiyatların Hatalı Olarak Belirlenmesi

Hatalı olarak belirlenen birim fiyatlar sebebiyle altyapı kazı izni harçları, teminat, irat

ve zayıat tutarlarının yanlış hesaplandığı görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesinin ikinci fıkrası gereğince altyapı kazı izni harcının matrahı; öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 01.01.2022 tarihinden itibaren geçerli olan inşaat ve tesisata ilişkin birim fiyat listesini yıl içinde iki kere güncellemiştir. Bu kapsamda yayımlanan birim fiyat listelerinden ilki 1 Ocak ile 1 Haziran 2022 tarihleri arasında, ikincisi 2 Haziran ile 30 Haziran 2022 tarihleri arasında ve üçüncüsü de 1 Temmuz 2022 tarihinden itibaren geçerli kabul edilmiştir.

Karayolları Genel Müdürlüğü ise yıl içinde üç kere yol, köprü, tünel, bitümlü kaplamalar, bakım ve trafik işlerine ait birim fiyat listesi yayımlamış olup geçerlilik süreleri yukarıda yer verilen tarihlere paraleldir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediye Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Merkezi (İBB AYKOME) tarafından belirlenen birim fiyatların 24.03.2022 tarihine kadar 2464 sayılı Kanun'da izah edilen şekilde değil, Yİ-ÜFE'ye göre güncellenerek belirlendiği, belirtilen tarihte alınan bir AYKOME Kararı ile birim fiyatların Kanun'da ifade edildiği gibi belirlenmeye başlandığı görülmüştür.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yayımlamış olduğu birim fiyat listelerine göre belirlenen birim fiyatlar incelendiğinde ise ağustos ayında AYKOME tarafından belirlenen birim fiyatların, 2 Haziran ile 30 Haziran 2022 tarihleri arasında geçerli olan birim fiyatlar baz alınarak belirlendiği ve dolayısıyla yıl sonuna kadar eski birim fiyatların kullanıldığı tespit edilmiştir.

Ruhsat bedeli hesaplama modülünde (yukarıdaki tabloda) görüleceği üzere, altyapı kazı izni harçlarının, teminat, irat ve zayıat tutarlarının belirlenmesinde söz konusu birim fiyatlar kullanılmaktadır. Hatalı belirlenen birim fiyatlar, bahsi geçen tutarlarında hatalı olmasına neden olacaktır. Bu nedenle alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim fiyatları hatalıdır, dolayısıyla altyapı kazı izni harçlarında, teminat, irat ve zayıat tutarlarında da hata oluşmuştur.

Sonuç olarak İdare, alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim birim fiyatlarını; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi hükümlerine göre alınan AYKOME kararları belirlenmeli ve ilgili kurumların birim fiyat listeleri takip edilerek gerekli güncellemelerin yapılması gerekmektedir.

c) Asfalt Kaplamaları İçin Teminat Alınmaması

İdare, altyapı kazılarında asfalt kaplaması gerektiren işler için teminat bedeli hesaplamamıştır.

Kazı ruhsatlarının verilmesi esnasında alınması gereken teminat bedellerinden birini de asfalt kaplaması gerektiren işler oluşturmaktadır. Ancak yapılan incelemede, ruhsat bedeli hesaplamalarında asfalt kaplamaları için herhangi bir teminatın hesaplanmadığı/alınmadığı tespit edilmiştir.

2022 yılında (31.12.2022 tarihi itibarıyla) Büyükşehir Belediyesi tarafından altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere toplamda (normal ve arıza) için 1.323.514 metre ve 59.896 adet izin ve kazı ruhsatı verilmiştir. Altyapı kazılarına ilişkin yapılan tüm idari faaliyetler; mevzuat ve İBB AYKOME kararları ile desteklenmelidir. Örneğin 100 metre üzerindeki kazıların projeli olması veya 100 metre altındaki kazıların projersiz olması (altyapı veri sistemine bilgi girişi ile izin ve ruhsat verilmesi) yönteminin İBB AYKOME kararı ile desteklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla İdare tarafından detaylı hesaplama gerektiren altyapı kazılarına yönelik hem saha çalışmalarındaki denetimler artırılmalı hem de izne ve ruhsata esas olan bedel hesaplamalarında tam ve doğru bir yöntem geliştirilmelidir. Altyapı çalışmalarının 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği ve ilgili diğer mevzuatlar ve ikincil düzenlemeler kapsamında yürütülmesi gerekmektedir. Büyükşehir dâhilindeki altyapı hizmetlerinin etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla İBB AYKOME'nin gerekli kararları alması kamu yararına olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hesaplamalarda tranşe derinliklerinin kullanılmaması ve altyapı kazılarına ilişkin bedellerin hesabında kullanılan birim fiyatların hatalı olarak belirlenmesi hususlarının düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir. Asfalt kaplamaları için teminat alınmaması hususu ile ilgili olarak ise asfalt bedelinin peşin olarak tahsil edildiği, asfalt imalatının İSKİ Genel Müdürlüğü tarafından yapıldığı ve buna istinaden asfalt iş kalemi için teminat bedeli alınmadığı ifade

edilmiştir.

Daha önce belirtildiği üzere 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 79'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, altyapı kazı izni harcının matrahının alan tahrip tutarı olduğu; üçüncü fıkrasında ise altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirileceği, şayet alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde altyapı kazı alanının belediyece de kapatılabileceği hüküm altına alınmıştır. Alan tahrip tutarı, İdare tarafından uygulanan ruhsat bedeli hesaplama modülüne göre teminat bedelleri ile irat tutarlarının toplamından oluşmaktadır. Bu tutarlar ise her bir iş kalemi için ayrı yapılan hesabın toplamlarından oluşmaktadır. Yapılan hesaplamalarda diğer iş kalemleri için teminat alınmakta iken asfalt kaplama kalemi için alınmadığı görülmüştür ve İdarece bunun nedeninin ise asfalt bedelinin peşin olarak tahsil edilmesi olduğu ifade edilmektedir.

Tranşe asfalt kaplamaları İSKİ tarafından yapıldığından altyapı kazı alanı kazıyı yapanlar tarafından kapatılmamaktadır. Bunun için ise bu kişiler alan tahrip tutarı peşin olarak ödemeli veya aynı miktarda teminat göstermelidir. Alan tahrip tutarı hesabında ise belirtildiği üzere bazı iş kalemleri için teminat kabul edilirken asfalt kaplama işi için bedelin peşin ödenmesi talep edilmektedir, yani alan tahrip tutarının bir kısmı teminattan bir kısmı ise peşin ödmeden oluşabilmektedir.

Asfalt kaplama işi İdarece (İSKİ tarafından) yapıldığından buna ilişkin tutar peşin olarak tahsil edilmesi hatalı bir uygulama olmasa da kazıyı yapan kişilerin istekleri halinde teminat vermeleri de mümkün kılınmalıdır. Dolayısıyla teminat alınmaması bir kural değil, karşı tarafa bırakılan bir seçim olmalıdır.

Sonuç olarak; dolgu içeren iş kalemlerinde tranşe derinlik değerinin hesaba katılarak m³ ölçü birimine göre işlem ve hesaplama yapılmasının gerektiği, altyapı kazılarına ilişkin bedellerin hesabında kullanılan birim fiyatlarının güncellenmesinde ve teminatların hesaplanmasında da gerekli özen yükümlülüğünün gözetilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 51: İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmaların Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları

Büyükşehir Belediyesi kontrolü altında bulunan ilan ve reklam alanlarında ilan ve

reklam veren ve bu işi mutat meslek olarak yapan şirketlerin ilan ve reklam vergi beyannamesini vergi sorumlusu olarak değil verginin mükellefi gibi verdiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında; ilan ve reklam vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu belirtilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu bulunduğu belirtilmiştir.

Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasında; tarifeler belirtilmiş, vergi tarifesinin uygulanmasında uyulacak esasları düzenleyen ikinci fıkrasının (d) bendinde; vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3'üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamın süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınacağı; 6 ayı geçen süreler için 1 yıl, hafta kesirlerinin de tam hafta sayılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar belirtilmiş, aynı Kanun'un 23'üncü maddesinde; bu alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve kontrolü altındaki alanlar içerisinde bulunan billboard, CLP, Megalight, Megaboard, durak ve benzeri kent mobilyaları ile motorlu taşıtların içine ve dışına konulan ilan ve reklam alanlarını işletme hakkının çeşitli firmalara ihale edildiği; yüklenici bu firmaların, ilgili reklam alanlarında diğer şirketlerin haftalık/aylık reklamlarını yayımladıkları; ancak üçüncü kişilere ait yapılan bu ilan ve

reklamlara ait vergilerin, mükellef, ilan süresi, haftaya veya 6 aya tamamlama kriteri ile ilan alanı itibarıyla tek tek hesaplanıp aylık olarak Büyükşehir Belediyesine beyan edilmesi gerekirken bu beyanın yapılmadığı, bunun yerine, ihale edilen alanda yüklenici firmanın, yapılan ilan ve reklamların sahiibiymişçesine ve tüm yıl tek bir ilan yapılmış gibi beyanname verdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa edenler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde "*verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi*" olarak tanımlanan "vergi sorumlusu"dur. Vergi sorumlusu, 213 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde "*vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu terettübeden gerçek veya tüzel kişi*" olarak tanımlanan "mükellef"ten farklıdır.

Bu kapsamda, Büyükşehir Belediyesi tarafından işletme hakkı devredilen alanlarda, ilan ve reklam veren üçüncü şahıslar adına belirlenen tarifeler ve ilan verme süresi üzerinden hesaplanacak vergiyi ilan ve reklam sahibinden tahsil ederek izleyen ay itibarıyla belediyeye beyan etmek yükümlülüğünde olan söz konusu firmalar vergi sorumlusudur. İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı kullanan firmaların vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaları Belediye gelirlerinin azalmasına yol açmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, ilan ve reklam alanlarını işletme hakkı devredilen firmaların vergi sorumlusu olarak hesaplayacakları ilan ve reklam vergisini aylık olarak Belediyeye yatırmaları gerektiği hususundaki tereddütlerin bir an evvel giderilerek, belediyenin ilan ve reklam vergileri ile ilgili olarak uğrayacağı kayıpların önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 52: İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların, yasal süresi içinde ödenmemesine bağlı olarak hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra vekâlet ücreti ödendiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Devlet memurları kanun,

tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği",

İkinci fıkrasında;

"Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği" belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise,

"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde kamu idarelerince ödenmesi gereken giderler muhasebe kayıtlarına

alınma sırasına göre ödenirken, ilama bağlı borçların ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların öncelikle ödenmesi gereken borçlar arasında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ilama bağlı borçlar ile ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlar zamanında ödenmediği takdirde gecikme faizi ve icra masrafları gibi ek yük getirici ödemelere sebep olduğundan, öncelikle ödenmesi hususuna dikkat edilmesi gerektiği ortadadır.

Yapılan incelemede, hukuk davalarında kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisinde ilama bağlı idare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ve icra vekâlet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir. İdari yargı mercilerinin alanına giren idari davalarda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesi gereği ödemelerin yasal süresi içerisinde yapıldığı, gecikme faizi ve icra vekâlet ücreti gibi ödemelerin genel olarak adli yargı mercilerinde hükme bağlanan kamulaştırmasız el atma davalarından kaynaklandığı görülmüştür.

Hâlbuki İdare tarafından ilama bağlı borçların yasal süreleri içerisinde ödenmesi halinde yasal faizin dışında gecikme faizi ödenmesi söz konusu olmayacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağının ve ne kadarlık bir mali yükü karşılığında kalınacağına bilinmeyeceği sebebiyle bu türden mahkeme ilamlarına bağlı ödemelerin defaten yapılabilmesinin mümkün olmadığı, bazı ilamlarda kamulaştırmasız el atmaya ilişkin tazminat davaları gibi büyük montanlı ödemelerin tamamının yapılamamasından dolayı alacaklı vekillerinin icraya başvurabildikleri bunun da faiz ve icra vekâlet ücretine yol açmakta olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca İdarenin mali imkânları da göz önünde bulundurularak bu gibi ödemelerle ilgili gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilse de İdarenin hukuk biriminde görevli avukatların görevleri arasında İdarenin taraf olduğu davaların takibinin de yer aldığı düşünüldüğünde, İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağının bilinebileceği ve herhangi bir gecikmeye yol açmadan ödemelerin gerçekleştirilebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi

bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin zamanında yapılmaması hem ödenen faiz giderlerinin artmasına hem de hak sahibi tarafından icra takibi başlatılması sebebiyle icra masrafları ödenmesine neden olmakta; diğer taraftan ise, yeni bir tazminat davasına yol açma riskini de taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 8'inci ve 34'üncü maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebep olunmaması için idareler tarafından bu tür ödemelerin geciktirilmeksizin öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

BULGU 53: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi

İdare tarafından bir sözleşme, protokol veya meclis kararı çerçevesinde kiralanan, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmaz kullanımlarının sözleşme, protokol veya meclis kararı hükümlerine göre kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmediği görülmüştür.

a) Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

İdarece; kiralanan veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin sözleşmesinde veya meclis kararında belirtilen; kiralanan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar üstünde yasal süresinde faaliyete başlanması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması, kira ödemelerinin düzenli yapılması, abonelik ve sigorta işlemlerinin yaptırılması ve özellikle kiralanan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların sınırlarına ve kullanım amacına ilişkin düzenlemelere uyulması gibi kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümlerin kontrolü yapılmamaktadır. Kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerine ilişkin kontrollerin yapılmaması taşınmazların kötü kullanımına ve elde edilecek gelirin azalmasına neden olmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde; sözleşme ve şartnamelere aykırı davranan kiracılara, idarenin, en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen bir ihtar çekmesi, aynı durumun devamında da ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedip sözleşmeyi feshederek hesabı genel hükümlere göre tasfiye etmesi gerektiği belirtilmektedir.

İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde; kiracının sorumluluk, taahhüt ve yükümlülükleri genellikle ayrı maddeler halinde sıralanmakta ve bunlara uygun hareket

etmeme durumu, idare için “hiçbir itiraza mahal bırakmaksızın” fesih sebebi olarak belirlenmektedir. Yine bu sözleşmelerde, bahsedilen aykırılıklar sonucu idarelerin haklı fesih yetkisini kullanıp yer teslim tutanağı tutarak taşınmazın İdarenin kiracıya sunduğu koşullarda tahliye edilmesi hüküm altına alınmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde, protokollerinde veya meclis kararlarında yer alan bu hükümlerin İdarece kontrolünün yapılmadığı ve aykırı kullanımlara ilişkin yaptırımların uygulanmadığı görülmektedir.

- Örneğin, Fatih ilçesi Eminönü Rüstempaşa Mahallesi 168, 169, 170, 171 ve 172 parsel üzerinde kurulu Kiriz Han İstanbul’un tarihi ve kültürel mirasının korunması amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından mülkiyet hakkı sahibi Vakıflar Genel Müdürlüğünden kiralanmış, kiralanın taşınmazın eğitim, kültür ve tarihsel dokunun korunması amacıyla kullanılmak üzere bedelsiz olarak kiracıya kullanılması için Vakıflar Genel Müdürlüğünün izni alınmıştır. Söz konusu izin alındıktan sonra taşınmazın kiralanması için ihale yapılmış ve ihaleyi kazanan kiracı ile sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşme eki Şartnamenin “Kullanım amacı” başlıklı 2’nci maddesinde; taşınmazın kullanım amacının İdare ve ilgili birimlerin izni olmadan değiştirilmesinin akde aykırılık ve tahliye nedeni sayılacağı, “Taşınmazın üçüncü kişilere devri” başlıklı 25’inci maddesinde ise taşınmazın, İdarenin yazılı izni olmaksızın üçüncü kişilere devrinin yasak olduğu, aksi davranışın akde aykırılık kabul edilerek tahliye sebebi sayılacağı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu taşınmazın zeminindeki 47, 169, 170 ve 172 parsellerde bulunan 4 adet dükkânın kiracı tarafından üçüncü şahıslara kiraya verilmesine ve bu davranışın akde aykırılık teşkil etmesine rağmen, İdare tarafından sözleşmenin feshedilerek taşınmazın tahliyesi gerçekleştirilmemiştir.

- Bir başka örnek olarak, İdare mülkiyetinde bulunan Beyoğlu ilçesi Kuloğlu Mahallesi 475 ada 1 parsel sayılı bodrum, zemin ve 4 ara kattan oluşan bina bir vakfa kiraya verilmiştir. Ancak yerinde yapılan incelemede, katlarda bulunan bağımsız bölümlerin kiracı olan vakıfla birlikte başka tüzel kişiliklere sahip olan dernekler ve sendikalar tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus akde aykırılık teşkil etmesine rağmen sözleşmenin feshedilerek kiracının tahliyesi sağlanmamıştır.
- Bir diğer örnek, Fatih ilçesi Kariye Mahallesi 2606 ada 3 parsel sayılı taşınmaz, Sözleşme ve eki Şartnamesinde kullanım amacının bina (vakıf ve dernek) olarak belirlenmesine rağmen, söz konusu taşınmazın tamamının kiracısı olan amatör spor

kulübü derneği tarafından ticari işletme olarak işletildiği görülmüştür.

- İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 15.01.1998 tarihli ve 3698-44 sayılı kararı ile 3 yıl süre için ihale edilerek kiraya verilen taşınmazın kiracısı ile noter tasdikli 02.06.1998 tarihli ve 14533 sayılı kira Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme süresinin bitmesinden sonra söz konusu taşınmaz için yeniden ihale yapılmamış, belli dönemler itibarıyla Sözleşmenin yenilenmesi yolu ile kiracılık ilişkisi devam ettirilmiştir. Kira Özel Şartnamesinin 14'üncü maddesinde kiralanan iş yerinin amacı dışında kullanılmayacağı, aksi takdirde Kira Sözleşmesinin İdare tarafından tek taraflı olarak fesh edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, amatör spor kulübü faaliyetlerinin yürütülmesi adına dernek binası vasfı ile kiraya verilen taşınmazın kafe-restoran olarak işletildiği tespit edilmiş olup, bu husus akde aykırılık teşkil etmektedir.

- Bir başka örnek olarak, mülkiyeti İdareye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni-2012 ada, 2 parseldeki taşınmaz üzerinde İdare tarafından ... Kulübüne ilk defa 07.07.1988 tarihli ve 1565 sayılı Belediye Meclis Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca tesis edilen, 08.08.2002 tarihli ve 1518 sayılı Büyükşehir Belediye Encümeni Kararıyla tasdiklenen 49 yıllık İntifa Hakkına ilişkin sözleşmeye intifa hakkı sahibi Kulübünce riayet edilmediği görülmüştür.

İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 3'üncü maddesinde, "İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin ... Kulübü tarafından sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. Kulübü bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez." denilmektedir.

Yine sözleşmenin 8/d maddesinde; "... İBB'nin izni olmaksızın açık ve kapalı spor tesislerinde değişiklik yaptığı, amacı dışında kullandığı veya sulh sözleşmesinde belirtilen yükümlülüklerinden herhangi birisini yerine getirmediği takdirde İBB 10 günlük bir süre vererek yükümlülüğünü yerine getirmesini ihtar eder. Bu süre zarfında İBB tarafından ihtar edilen husus ... Kulübü tarafından yerine getirilmediği takdirde ... Kulübü başkaca hiçbir ihbar, ihtar veya mahkeme kararına gerek kalmaksızın derhal tesisleri boşaltıp İBB'ye teslim eder" denilmiştir.

Yapılan incelemede, söz konusu İntifa Hakkı Sözleşmesi'nde düzenlenen "brüt gelirden ödenmesi gereken %5'lik pay ile kesin teminat tutarı"nın Belediyeye düzenli olarak ödenmediği yazışmalara binaen tahsilat yapılabildiği ve İdarece 25.08.2014 tarihinde yapılan tespit raporunda; taşınmaz üzerinde ... Spor Kulübü basketbol salonu (İntegral Arena); ... adlı spor işletmesine ait tenis kortları, spor salonları, yüzme havuzu ayrıca ... Kafeterya, ... Çocuk Evi adlı Çocuk Gelişim Merkezi binası yine muhtelif kişilere ait

gecekondu ve kereste deposu mevcut olduğu tespiti yer almıştır.

Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler itibariyle, mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni-2012 ada, 2 parseldeki taşınmaz üzerinde intifa hakkı sahibi ... Kulübü Derneğine Sözleşmede belirtilen yaptırımın uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen örneklerden de görüleceği üzere, İdarenin kiraya vermiş olduğu taşınmazların kiralama amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, izinsiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilip devredilmediği ve bu suretle akde aykırı davranılıp davranılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi gerekmektedir. Kontrol ve yaptırım eksikliği, kiralamalarda tahakkuk/tahsilat oranını düşürerek etkinliği azaltmakta ve keyfilige yol açmaktadır.

b) Tahsis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunup muhtelif tarihlerde alınan Belediye Meclis kararları uyarınca diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanımının düzenli kontrolü yapılmamaktadır. Bu durum; öngörülen bir kamu hizmetine tahsis edilen taşınmazların amacı dışında kullanılmasına, taşınmaz tahsis edilen kurum ve kuruluşların keyfi yönetimine ve nihayetinde söz konusu taşınmazların etkili yönetilmemesine sebebiyet vermektedir.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'te; tahsis işleminin kamu hizmetinin sona ermesi, taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması, taşınmazın en az iki yıl boş bırakılması veya hiç kullanılmaması, taşınmazın tahsis amacının değişmesi, imar plânıyla taşınmazın başka bir amaca ayrılması, taşınmazın işgal ve tecavüzüne ilişkin tedbirleri alma ve bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi, tahsis amacının ortadan kalkması hallerinde, tahsis yapılan kamu idaresinin görüşü alınmaksızın tahsisi yapan kamu idaresinin merkez veya taşra birimlerince res'en kaldırılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

"... sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir."

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde;

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

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”

Hükümleri yer almaktadır.

Mezkûr hükümlerde, belediye tarafından tahsis edilen taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği ve tahsis edilen taşınmazların, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerek 5393 sayılı Kanun’un 75’nci madde hükmüne istinaden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, gerekse de 15’inci madde hükümleri uyarınca proje kapsamında çeşitli sivil toplum kuruluşlarına yapılan tahsis işlemleri sonrasında, taşınmazların tahsis amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmediği, tahsis amacına aykırı kullanım bulunmasına rağmen bu tahsislerin iptalinin sağlanmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

- Bakırköy ilçesi Osmaniye Mahallesi 158 ada 1 parsel sayılı taşınmaz İl Sağlık Müdürlüğüne aile sağlığı merkezi olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. Ancak, tahsisi yapılan taşınmazda Bakırköy Belediyesine ait misafirhane ile mahalle muhtarlığına ait yapının bulunduğu;
- Kartal ilçesi Orhantepe Mahallesi 12692 ada (eski 1053 ada) güneyi kamu malı alanın 26.642 m²lik kısmı “engelli ve ailelerine hizmet” amaçlı projeye uygun olarak inşa edilmek üzere bir vakfa 09.09.2009 tarihinde 15 yıl süre ile tahsis edilmiştir. Ancak, tahsisi yapılan taşınmazın, tahsis talebine esas projesine göre tamamlanmadığı; bununla birlikte, söz konusu taşınmaz üzerinde 40,14 m² kapalı alan, 79,11 m² açık alan olmak üzere toplam 119,25 m² alanın özel bir işletme tarafından kafe olarak işletmeye açıldığı,

2.043,02 m²lik alanın ise, vakıf ve kafe ile ortak bir şekilde otopark olarak kullanıldığı, kafe işletmecisinin vakfa tahsisli taşınmazı bu şekilde kullanımı sebebiyle söz konusu vakfa ödemede bulunduğu;

- Pendik ilçesi Şeyhli Mahallesi 7297 ada 6 parsel sayılı 15.066,08 m² alanlı taşınmaz 07.11.2018 tarihinde eğitim ve sosyal hizmet faaliyetlerinde kullanılmak üzere 25 yıl süre ile bir vakfa tahsis edilmiştir. Tahsisi yapılan taşınmazın 1.291,76 m²'si açık alan, 260,05 m²'si kapalı alan olmak üzere toplam 1.551,81 m²'sinin adına tahsis yapılan vakıf tarafından eğitim faaliyetlerinde kullanılmakta olduğu, ancak geriye kalan toplam 13.514,27 m²'lik alanın herhangi bir tahsis işlemine konu olmaksızın İlçe Belediyesi tarafından Spor Merkezi olarak işletildiği;
- Pendik ilçesi, 3961 ada 39 parsel sayılı taşınmazın İBB Meclisi'nin 11.10.2018 tarihli ve 1592 sayılı kararı ile belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere İlçe Belediye Başkanlığı adına 5 yıl süreyle bedelsiz tahsis edildiği, İlçe Belediyesinin ise İdarenin izni ve bilgisi olmaksızın imzaladığı sözleşmeler ile taşınmaz üstünde 3. kişiler tarafından işletilen restoran, kafe, yöresel ürünler marketi ve özel halı saha kurulmasına müsaade ettiği anlaşılmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere, tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanımı, sıkı kurallara bağlanmış olup hangi hallerde tahsisin iptal edileceği ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiştir. Yerinde yapılan Sayıştay denetimlerinde, tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının belli aralıklarla kontrolünün yapılmadığı ve tahsis amacına yönelik aykırı kullanımlarda tahsislerin iptal edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İstanbul genelindeki İdare mülkiyetindeki/tasarrufundaki taşınmazların güncel ve rutin tespitlerinin periyodik olarak gerçekleştirilebilmesi amacıyla ilgili Müdürlükçe 27.10.2022 tarihinde ihale edilen “İstanbul Sınırları İçerisinde Bulunan Mülkiyeti İBB’ye Ait Olan Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar İle İBB’nin Sorumluluk Alanlarında Yer Alan Taşınmazların Güncel Durumlarının Tespit Edilmesi ve Kayıt Altına Alınması” işi kapsamında 29.11.2022 tarihinde Şirketi ile sözleşme imzalandığı, İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufundaki taşınmazlardan kiraya verilen, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmaz kullanımının kontrollerinin bu kapsamda EBİS sistemi ile entegre olunarak takip edildiği ifade edilmiş ve bulguda bahsi geçen tekil örneklerle ilişkin yapılan çalışmalara değinilmiştir.

Netice olarak; mülkiyeti veya tasarrufu İdarede olan taşınmazların üçüncü kişilerce kullanımlarının kontrolü, etkin ve hukuka uygun taşınmaz yönetiminin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, İdarece tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi ve tahsis amacına aykırı kullanım tespit edilmesi halinde tahsisin iptali sağlanmalıdır.

BULGU 54: İdarenin Mülkiyetinde Olup Kiralanan Taşınmazlarla İlgili Olarak Sözleşmeye Aykırı Davrananlara İlişkin Yaptırım Uygulanmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunup kiralanan bazı taşınmazların, kiracılar tarafından kira sözleşmesine aykırı davrandığı halde İdarece herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı ve sözleşmeye aykırı hareket edildiği halde devir sözleşmelerinin idarece onaylanarak yeni kira sözleşmesi yapıldığı görülmüştür.

İdare bünyesinde İstanbul Bayrampaşa Meyve Sebze Hali'nde bulunan bazı taşınmazlara ilişkin İdare ile kiracı arasında imzalanan Kira Sözleşmesi'nin "Taşınmazın üçüncü kişilere devri" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Kiracı, taşınmazı İBB'nin yazılı muvafakatı olmadan kısmen veya tamamen üçüncü kişilere devredemez.

Aksine davranış akde aykırılık kabul edilir ve tahliye sebebidir." denilmektedir.

Aynı Sözleşme'nin "Sözleşme Feshi" başlıklı 22'nci maddesinde;

"Sözleşme yapıldıktan sonra, kiracının taahhüdünden vazgeçmesi veya yükümlülüklerini şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine İBB, En az 10 (on) gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı geliri kaydedilir ve sözleşme feshedilerek, hesaba genel hükümlere göre tasfiye edilir." denilmektedir.

İdareye ait taşınmaz kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde; bazı kiracılar adına tutulan tespit raporlarında, taşınmazın, kiracılar tarafından üçüncü kişilere idarenin izni olmaksızın devredildiği, İdarece; tutulan tespit raporuna istinaden uygulanması gereken yaptırımların uygulanmadığı ve yeni bir devir sözleşmesi imzalandığı anlaşılmıştır.

Tespit edilen devir sözleşmelerindeki bazı taşınmazlar şöyledir. Bayrampaşa Hal

Kompleksi B/1 Blok 45 Yanı Merdiven Boşluğu Lokanta, A/1 Blok 23 Yanı Üst Kat Depo, A/1 Blok1 No'lu Dükkan Yanı Alt Kat Dükkan isimli dosyaların tespit raporunda kiracıların idareden izinsiz olarak devir yaptığı ve ileri tarihte idare ile devralanlar arasında yeni kira sözleşmesi imzalandığı görülmüştür. Halbuki kiracılık sözleşmesinin fesih edilerek, taşınmazın kiralanmasına ilişkin yeni bir ihaleye çıkılması ve kesin teminatın gelir kaydedilmesi gerekirken yeniden sözleşme imzalanması kiracılık sözleşmesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kiralama sözleşmelerine aykırı hareket eden kiracılara ilişkin sözleşmede belirtilen fesih hükümlerinin uygulanması, 2886 Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yeniden taşınmaz kiralama ihalesi yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 55: İdarenin Tasarrufunda Bulunan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması

Tescil dışı olup Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, imar planında yeşil alan ve park olarak ayrılan bazı taşınmazların işgalci durumda bulunan site ve apartman yönetimleri tarafından etrafları çevrilmek suretiyle halkın kullanımına kapatıldığı, işgalli olan bu taşınmazlar için tespit çalışmalarının olduğu, bir kısmı için ecrimisil tahakkuklarının yapıldığı, henüz ecrimisil tahakkuku bulunmayanlar için ise tahakkuk işlemlerinin devam ettiği, ancak işgalin sonlandırılması amacıyla mevzuata göre yapılması gereken işlemlerin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (e) bendinde, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetki ve görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) fıkrasında; "*Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri*" denilerek taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerde üst yönetici belediye başkanı olarak belirlenmiş, ikinci fıkrasında ise, üst

yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.”

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da;

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

Hükümleri yer almaktadır.

Buna göre; işgal altında bulunan taşınmaz için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, tescil dışı alan olup İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan, imar planında park veya yeşil alan olarak ayrılan taşınmazların site ve apartmanlar tarafından etrafının çevrilerek vatandaşın kullanımına kapatıldığı, işgallere ilişkin İdare tarafından ecrimisil tahakkuklarının yapıldığı, ancak ecrimisil uygulamasının bir kiralama usulü haline getirildiği tespit edilmiştir.

Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için işgalciden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için taşınmazın bulunduğu yerin mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Belediyenin mevcut uygulamasında ise, işgalciler için ecrimisil bedelleri tahakkuk

ettirilerek işgal halinin devamına neden olduğu ve işgalciliğin son bulmasına yönelik herhangi bir adım atılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, aşağıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen taşınmazların birçoğu üzerinde, lüks binalardan oluşan sitelerin spor tesisi, yeşil alan, bahçe, otopark, havuz vb. sosyal donatılarını kamu arazisi üzerine yaparak buraları terk edilmesi mümkün olmayacak şekilde işgal ettiği, işgal edilen kamuya ait taşınmazlar üzerinden söz konusu yerdeki mülk sahiplerinin ticari fayda sağladığı da önemli bir gerçekliktir.

Tablo 40: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılan Yerleri Gösterir Tablo

Dosya No	Muhatap	İlçe	Ada	Parsel	Yön	Plan Durumu	İşgal Türü	İşgal Alanı (m ²)
EE310525	...Site Yönetimi	Sarıyer	380	54	Batı	Park Alanı	Ofis, Sosyal donatı alanı, Açık alan, Site içi yol	17.323,00
EE310279	...Sitesi C Blok Yöneticiliği	Sarıyer	391	5	Güney	Park Alanı	Konut Bahçe	316,00
EE307759	...Sitesi Yöneticiliği	Sarıyer	391	7	Güney	Park Alanı	Açık Alan	965,30
EE309513	... Yönetimi AŞ	Sarıyer	393	2		Park Alanı	İşyeri	400,00
EE310514	... Kat malikleri Site Yönetimi	Sarıyer	433	65	Batı	Park Alanı	Açık Alan	3.941,66
EE306682	...Villaları Yöneticiliği	Tuzla	0	5805	Batı	Park Alanı	İskele	1.160,00
EE306680	...Site İşletme Kooperatifi	Tuzla	0	3347	Batı	Plansız	İşyeri	1.900,00
EE306691	...Sitesi	Tuzla	0	1006	Güney	Plansız	Bahçe	200,00
EE309022	...Sitesi Yönetimi	Ümraniye	352	71		Park Alanı	Otopark	417,00
EE310677	...Toplu Yapı Yönetimi	Esenyurt	0	8476	Kuzeydoğu	Park Alanı	Açık Otopark	401,70
EE310484	... Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	Bakırköy	62	43	Kuzey ve Doğu	Plansız	Açık Alan	527,00
EE306663	...Sitesi Yöneticiliği	Bakırköy	376	6	Güney	Park Alanı	Bahçe	357,00
EE306668	...Site Yönetimi	Bakırköy	376	5	Güney	Park Alanı	Bahçe	666,00
EE310194	...Apartman Yönetimi	Bakırköy	949	194		Park Alanı	Konut Bahçe	74.620,00
EE306641	...Apartman Yöneticiliği	Bakırköy	346	17	Güney	Park Alanı	Bahçe	185,00
EE310336	...Site Yönetimi	Bayrampaşa	0	19039		Ticaret Alanı	Açık Alan	4.455,18
EE307335	...Konutları Site Yönetimi	Beşiktaş	101	29		Park Alanı	Otopark	332,00

EE306389	... Sitesi Yönetimi	Beşiktaş	381	26		Park Alanı	Açık Alan	2.288,00
EE310533	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	459	Kuzey	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	7.038,00
EE310528	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	415	Güney	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	1.535,00
EE310532	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	542	Kuzey	Konut	Açık Alan	1.901,00
EE310452	... Sitesi	Eyüpsultan	125	15		Park Alanı	Konut Bahçe	406,30
EE310320	... Sitesi Toplu Yapıları Yönetimi	Kadıköy	870	107	Güney	Park Alanı	Konut Bahçe	2.125,18
EE310344	... Evleri Site Yönetimi	Kâğıthane	4520	10		BHA	Halı Saha	2.190,00
EE306687	...Sahil Sitesi	Kartal	10171	61	Güney	Plansız	Otopark	894,00
EE306606	... Sitesi Yöneticiliği	Kartal	10171	58	Güney	Plansız	Bahçe	8.820,00
EE306797	... Apartmanı Yöneticiliği	Maltepe	15886	11	Güney	Plansız	Bahçe	161,00
EE310350	... Residence Yönetimi	Pendik	3988	19	Batı	Park Alanı	Giriş Mahalli	207,00
EE307642	... Blokları Yönetimi	Maltepe	16755	174	Güneydoğu	Park Alanı	Otopark	450,00

Mezkûr mevzuat hükümleri çerçevesinde; işgalli olan taşınmazlar için ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, tahliye işlemleri için talepte bulunulması, park alanı veya yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması ve müşterek ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan taşınmazların tüm vatandaşların kullanımına açılmasının sağlanması Belediyenin temel görevlerindedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan ve imar planlarında yeşil alan ve park olarak ayrılan bazı taşınmazlar üzerinde tespit edilen işgallerle ilgili olarak kısmi olarak ihtarnamelerin ilgililerine tebliğ edildiği ve tahliye süreçlerinin devam ettiği ifade edilmiş ve bulguya konu olan alanların güncel bilgilerini içeren çizelge beyan edilmiştir.

Netice olarak; işgalli olan söz konusu taşınmazlar üzerindeki işgallerin ortadan kaldırılarak imar planındaki fonksiyonuna uygun hale getirilmesi, bu mümkün görülüyorsa özel veya tüzel üçüncü kişilerce kamu arazisi üzerinden elde edilen ticari faydanın kamuya kazandırılması adına hukuki adımların atılması gerekmektedir.

BULGU 56: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

İdarenin kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazların kira süreleri sona ermesine rağmen tahliye edilmediği, mevzuatınca zorunlu olmasına rağmen yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmediği, kira bedelinin yasal oranda artışı sağlanması suretiyle mevcut kira sözleşmesinin süresinin uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde; Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu belirtilmiş; 34'üncü maddesinde ise; Taşınmaz mal satımına, trampa ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. ... 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 mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci

maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla, İdare taşınmazlarının kiracıları tarafından kira süresinin sonunda tahliye edilmeyerek işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Bununla birlikte, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun konut ve çatılı işyeri kiralarını düzenleyen "Uygulama alanı başlıklı" 339'uncu maddesinde; "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır*" hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi;

"Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilceği durumlarda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir." şeklinde düzenlenmiştir.

Konut ve çatılı işyeri kirası niteliğinde olan kiralamar için ise kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir. Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Yapılan incelemede, muhtelif tarihlerde yapılan bazı kiralamarın kira sözleşmelerinde

belirtilen kiralama sürelerinin bittiği; konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki bazı kiralamaların ise kira sözleşmelerinde belirtilen sürelerden sonra Türk Borçlar Kanunu'nda belirlenen uzama sürelerinin de sona erdiği, buna rağmen söz konusu yerler için yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, mevcut kiracıların kira bedellerinin yasal oranda artırılması suretiyle süre uzatımı verilerek taşınmazların ihalesiz bir şekilde kullandırıldığı tespit edilmiştir.

İhale yapılmaksızın kira sürelerinin uzatılması uygulaması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu gibi kira bedellerinin günümüz rayıçlarının altında kalması riskini de beraberinde getirmektedir. İdarenin mevcut uygulamasında kira süresi uzatılan her yıl için kiracıların ödemesi gereken kira bedelleri yasal oranlarda artırılmaktadır. Böylece yıllar önce kiraya verilen taşınmazların süreç boyunca ekonomik değerinde meydana gelen artışlar kira bedellerine yansımamakta, bu durum kiracılardan elde edilen kira gelirlerinin günümüz rayıçlarının altında kalma riskini ortaya çıkarmaktadır.

İdare, kiraya vermiş olduğu taşınmazlarını kiralamanın niteliğine göre tasnife tabi tutmalı, konut ve çatılı işyeri kiralaları için farklı, bunun dışındaki kiralamalar için farklı uygulamalar yaparak sözleşme süresi ile sözleşmenin kanun gereği uzama sürelerinin takibinin yapılmasını sağlamalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare; taşınmazların mevcut hukuki statüleri ile ihale edildikleri dönemdeki statüleri farklılık arz edebildiğinden (imar durumu, plan tadilatı, revize proje, vb.) tahliye edilmeleri halinde yeniden kiralanmalarının yasal olarak sorun teşkil edeceği varsayımı ile müktesep hak ilkesi uyarınca mevcut ruhsatları ile faaliyete devam etmelerinde hukuken aykırılık bulunmadığını ifade etmiştir. Ancak bununla ilgili somut bir veri ortaya koyulmamış olup tahminler üzerinden bir açıklama getirilmiştir. İdare tarafından verilen bu cevabın hukuki herhangi bir dayanağı mevcut olmayıp taşınmazların mevcut hukuki statüleri ile ihale edildikleri dönemdeki statüleri farklılık gösteriyorsa ise sözleşmenin sona ermesine yakın tarihte gerekli çalışmaların yapılarak taşınmazın ihaleye hazır hale getirilip ihaleye çıkılması hukuki açıdan uygun olacaktır.

Bu itibarla, kanundan doğan uzama süresi biten konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin ihalede ortaya çıkan sonuca göre yapılması ve dolayısıyla süre uzatımı yapılması suretiyle kiraya verilme işlemlerinin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 57: İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetindeki veya tasarrufundaki bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın, işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişilere ecrimisil alınarak kullanıldığı ve bu şekilde taşınmazların ecrimisil karşılığı kullanılması usulünün olağan bir taşınmaz yönetimi haline dönüştürüldüğü görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... 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 mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, İdareye ait olan veya yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulunduğu, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek

tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Aksi bir durum, yani fuzuli şağilin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi kabul edilerek işgalin ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te ecrimisil; taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın idarece talep edilen tazminat olarak tanımlanmıştır. Bu sebeple ecrimisilin konusu olan işgal, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleri ile kurduğu kira sözleşmesine benzetilmemeli, niteliği itibarıyla haksız bir eylem sayılmalı, dolayısıyla geçmişe ilişkin bir işlem olarak değerlendirilmelidir.

Ayrıca 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi; peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanacağı ifade edilmiştir. Hukuksuz bir şekilde bu yerleri işgal eden kişiler ayrıca bu indirimlerden de faydalanarak rayiç kira bedellerinin çok altında bu yerleri kullanmaya devam etmektedirler.

İdarenin tapuda kendi adına tescilli olan taşınmazları ile tapuda kayıtlı olmamakla birlikte İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde, 31.12.2022 tarihi itibarıyla aktif olarak 4.171 adet ecrimisil dosyasının bulunduğu; bu dosyalardan Emlak Şube Müdürlüğü tarafından takip edilen toplam 3.665 ecrimisil dosyalarından 1.482 tanesinin ticari nitelikte olmayan konut, gecekondü, bahçe, otopark gibi vasıflarda olduğu, ancak geriye kalan 2.183 tanesinin ise ticari nitelik taşıyan otopark, benzin istasyonu, restoran, büfe, kafe, çay bahçesi, kış bahçesi, oto yıkama alanı, site bahçesi, kiralanan alanın dışına taşılarak işgal edilen ek alanlar vb. vasıflardan olduğu görülmüştür.

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda 2.909 adet, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda 3.873 adet ecrimisil dosyasının var olduğu belirtilmiştir. Aradan geçen bir yıllık süre sonunda 2022 yılı itibarıyla ecrimisil dosyası sayısının 4.171 olduğu görülmüştür. Bu durum yeni işgallerin ortaya çıktığını ve mevcut işgalcilerin tahliyesinin sağlanmadığını göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ecrimisil bedeli tahsil edilen taşınmazların tahliyesine yönelik işlemlerin devam ettiği, ayrıca 2886 sayılı Kanun kapsamında kiraya verilebilecek taşınmazlarla ilgili çalışmaların da sürdüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde ihale yapılarak kiraya verilmesi ve kira sözleşmesinin yapılması; kamu ortak kullanımına ayrılan alanların üzerindeki taşınmazların da kamuya terkin amacına aykırı olmayacak şekilde ihaleyle kiraya verilmesi ve kira sözleşmelerinin yapılması mevzuat gereğidir. Dolayısıyla, ecrimisilin kiralama yöntemi gibi değerlendirilerek olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 58: İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiye Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması

İdarenin yönetiminde bulunan sebze ve meyve hallerinde bir kişinin dolaylı olarak kullanımında birden fazla iş yerinin bulunduğu görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Toptancı hallerindeki iş yerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi" başlıklı 11'inci maddesinde;

"...k) Doğrudan veya dolaylı olarak aynı toptancı halinde birden fazla işyeri kiraladığı veya satın aldığı ya da aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri tahsis edildiği veya kiralandığı anlaşılanların,

l) İşyerinin kiralanması veya satılmasında ya da satış yerinin kiralanması veya tahsisinde ilgili yönetmelikte belirlenen şartları taşımadıkları veya sonradan kaybettikleri anlaşılanların,

kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verilir..." Denilmektedir.

Söz konusu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü 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.",

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında ise;

"Aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiler, durumlarını 1/7/2015 tarihine kadar 28 inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirir." hükümleri yer almaktadır.

Bahsi geçen Kanun'a ait komisyon raporu ve kanun tasarısının genel gerekçesi incelendiğinde;

"...Günümüzde ekonomik politikalarla güdülen amacın enflasyonu makul seviyelere çekerek sağlıklı büyümenin temellerini güçlendirmek olduğu bilinmektedir. Enflasyon üzerine yapılan açıklamalar değerlendirildiğinde, işlenmemiş gıda fiyatlarındaki yüksek oranlı artışın enflasyon üzerinde büyük bir etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

...

Anılan Kanun Hükmünde Kararname ve değişiklikleri ile; sebze ve meyve ticaretinin kalite, standart ve sağlık kurallarına uygun olarak serbest rekabet sistemi içerisinde yapılması, üretici ve tüketiciler ile sebze ve meyve ticaretini meslek edinenlerin çıkarlarının dengeli ve eşit şekilde korunması ve toptancı hallerinin modern ve çağdaş bir altyapı sistemine kavuşturulması amaçlanmış ancak, aradan geçen yaklaşık on dört yıllık süre boyunca bahsi geçen bu amaçlara ulaşamamıştır...

Tasarıyla; rekabetçi yapının sağlanması, üreticinin, emeğinin karşılığını alabilmesi, tüketicinin, yeterli, kaliteli, güvenilir, sağlıklı ve uygun fiyatlı mal talebinin karşılanabilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, gıda güvenliğinin temin edilmesi, kayıt dışılığın önlenmesi, tedarik, dağıtım ve satışta etkinliğin sağlanması, toptancı halleri ile pazar yerlerinin çağdaş bir altyapıya kavuşturulması, üretici ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması, meslek mensuplarının faaliyetlerinin düzenlenmesi amaçlanmıştır..." ifadelerine yer verilerek rekabetçi ortamın önemi, gıda fiyatlarının enflasyona etkisi, kayıt dışılığın önlenmesi, gıda güvenliği gibi konular değerlendirilmiştir.

Ayrıca söz konusu komisyon raporunda; "Alt Komisyonunda Tasarı üzerinde yapılan görüşmeler sırasında;

“ ...

Üretici bölgelerindeki hallerde tüccarın, paketleme ve ambalajlama yapmak zorunda olduğu, bunları yapabilmek içinde birden fazla işyerine sahip olması gerektiği, bu sebeple Tasarıdaki halden bir tek işyeri alma hükmünün olumsuz sonuçları olabileceği ifade edilmiştir.” denilmiştir. Bu ifadelerden, tek bir iş yeri alma hükmünün tartışıldığı ancak yine de Kanun metninde kaldığı anlaşılmaktadır.

Mevzuatında belirtildiği üzere, sebze ve meyve toptancı hallerinde; aynı kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir iş yeri kiralanabilmekte veya satılabilmektedir. Diğer yandan, bahsi geçen Yönetmelik yayımlanmadan önce, aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla iş yeri bulunanlar ile bir iş yerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişinin bulunması halinde, söz konusu kişiler mevcut durumlarını 01.07.2015 tarihine kadar Yönetmelik’te belirlenen duruma uygun hale getirmekle mükellef tutulmuşlardır.

Yapılan incelemede, Bayrampaşa hali ve Ataşehir halinde bulunan 764 iş yerinden 23’ünün ortaklık yapılarında mevzuata aykırılığın mevcut olduğu; söz konusu 23 iş yerinin ortaklık yapısında dolaylı olarak 11 kişinin yer aldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu aykırılığa örnek olarak aşağıdaki durumlar verilebilir:

-Aynı kişinin, “Müdür Ortak” unvanıyla %100 hissesine sahip olduğu iki şirketin aynı halde iki farklı iş yerine sahip olması.

-Aynı kişinin %50’sinden fazlasına sahip olduğu üç şirketin, aynı halde üç farklı iş yerine sahip olması.

-Aynı kişinin %100 ve %50 ortaklık oranlarına sahip olduğu iki şirketin aynı halde iki işyerinin olması.

Toptancı hallerindeki iş yerlerinin durumu kiracıları veya malikleri tarafından ilgili Yönetmelik düzenlemesine uygun hale getirilmemiş olup İdare de bu durumu takip etmemiştir. Dolayısıyla, uyumlulaştırma için en son tarih olarak belirlenen 01.07.2015 tarihinden sonra da kiralama veya satın alma şeklinde birden fazla iş yerinin aynı kişi veya ortaklıklarca kullanımına devam edilmiştir. 2022 yılında işyeri olan kişilere birden fazla işyeri kiralaması yapılmasa da önceki yıllardan gelen ve birden fazla işyeri olan kişilerin bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Sebze ve Meyve Ticareti ve

Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in yürürlüğe girmesi sonucunda hallerde faaliyet gösteren adi şirket ve ortaklıklardan, birden fazla işyeri olan gerçek ve tüzel kişilerden, durumlarını 01.07.2015 tarihine kadar Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasına uygun hale getirmelerinin istenmiş olduğu, belirtilen tarih sonunda ve hâlihazırda İdare hallerinde gerçek veya tüzel bir kişiye birden fazla iş yeri kiralanmadığı veya satılmadığı, Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan dolaylı kiralama veya satmanın nasıl olacağı veya hangi hallerde dolaylı kiralama veya satılmadan bahsedilebileceği hususlarında mevzuatta herhangi bir açıklık getirilmediği ve bu kapsamda Ticaret Bakanlığına ve İBB Hukuk Müşavirliğine görüş sorulduğu, gelen görüşlerin "Ticari şirketlerin ortaklarından ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması nedeni ile tüzel kişiliklere işyeri kiralanması ya da satılması işleminde söz konusu tüzel kişilerin ortaklık yapısının dikkate alınmaması gerektiği, bir kişinin ortaklık payına bakılmaksızın, birden çok sermaye şirketine ortak olmasının işyeri kiralama ya da satış işleminde herhangi bir engel teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir." yönünde olduğu, dolayısıyla İdarenin belirtilen görüşler doğrultusunda Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasını uygulamış olduğu,

Ayrıca uygulamanın Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasına uygun hale getirilmesiyle ilgili çalışmalara başlandığı, ilk etapta kiracılık hakkı devralmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin aynı toptancı halinde/şubesinde doğrudan veya dolaylı olarak başka bir işyerinin bulunup bulunmadığı ve şirket hissedarlarının da toptancı halinde işyeri kiracısı olup olmadığı ve kiracılık hakkı bulunan tüzel kişilerin de hisse sahibi olup olmadıklarının araştırılarak devir işlemlerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde ki ikinci bir işyerinde dolaylı olarak kiracılık hakkı bulunan gerçek veya tüzel kişilerin durumlarını, 2023 yılı sonuna kadar Yönetmeliğin 28. maddesinin 3. fıkrasına uygun hale getirilmesi planlandığı belirtilmiştir.

İdare tarafından, Bakanlık görüşleri ve Hukuk Müşavirliği görüşleri doğrultusunda hareket edildiği ifade edilse de; bu görüşlerin isabetli olmadığı, aksi halde Yönetmelikte açıkça yazan "dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir" ifadesinin bir anlam ifade etmeyeceği ve hangi durumun dolaylı olarak değerlendirileceğinin muğlak kalacağı düşünülmektedir. Ayrıca hem Ticaret Bakanlığı hem de İBB'nin verdiği görüşler ilgili mevzuatları gereği istişarî nitelikte olup, mevcut haliyle de mevzuatla uyarlı olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yukarıda anlatılan gerekçelerle ilgili iş yerlerindeki dolaylı kullanımların mevzuatta belirtildiği şekliyle düzeltilmesi elzemdir. İdare tarafından belirtilen düzeltmenin sağlanmasına ilişkin süreç, yeni devir süreçleriyle ilgili olup önceki kullanımların

da bulgu doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Netice olarak, Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile Geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasına uygun olarak, sebze ve meyve hallerinde faaliyet gösteren kişi ve ortaklıkların, durumlarını mevzuata uygun hale getirmeleri sağlanmalıdır.

BULGU 59: İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması

Hal Müdürlüğü yönetiminde bulunan Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde, kira bedellerini zamanında ödemeyenlerden bazılarında İdare tarafından tebligat yapılmadığı ve buna bağlı olarak Belediye Encümenince kira sözleşmelerinin feshine ilişkin bir karar alınmadığı ve iş yerlerinin tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden belediyeler, toptancı hallerindeki iş yerlerini kiralama veya satış yoluyla işletebilmektedir. Bu maddenin altıncı fıkrasının (a) bendinde ise; kira bedeli veya tahsis ücretini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenler ile teminatını süresinde vermeyenlerin, kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında da;

“Kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde, pazar yerlerinde faaliyet gösterenler ise satış yerlerini yedi gün içinde tahliye etmeye mecburdur. Bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerler, belediye zabıtası tarafından tahliye ettirilir.” hükmü bulunmaktadır.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'te de benzer düzenlemeler yer almaktadır.

Tahliyesi sağlanan iş yerlerine ilişkin olarak da Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen *“...İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır.”* hükmünün işletilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılında Bayrampaşa Halinde 96 ve Ataşehir Halinde ise 45 iş yeri kiracısına kirasını süresi içerisinde ödemediğinden dolayı, kira borçlarını 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 315'inci maddesi gereği 30 (otuz) gün içerisinde ödemeleri yönünde tebligat gönderildiği, tebligat sonucu Bayrampaşa Halinde 46 ve Ataşehir Halinde ise 27 iş yerinin söz konusu döneme ait kira borçlarını tamamen ödediği, kira borçlarını tamamen ödemeyen Bayrampaşa Halinde 50 ve Ataşehir Halinde ise 18 iş yeri hakkında yasal sürecin devam ettiği görülmüştür. Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde bulunan ve kira borcunu süresinde ödemeyen iş yerlerine İdare tarafından tebligat gönderilmesine rağmen kirasını ödemeyenlerden Belediye Encümenince yalnız iki işyerinin kira sözleşmesinin fesih edildiği tespit edilmiştir. Tahliyesi sağlanmayan söz konusu iki işyeri dışındaki iş yerleri, faaliyetlerine halihazırda devam etmektedirler. Bununla birlikte 31.12.2022 tarihi itibarıyla tebligat gönderilmeyen ve gecikmiş kira borcu bulunan Bayrampaşa halinde 112 Ataşehir halinde 51 işyerinin bulunduğu bu kapsamda kiralarını zamanında ödemeyenlere tebligat gönderilmede gecikildiği ve buna bağlı olarak diğer yasal süreçlerin geriden geldiği görülmüştür. Dolayısıyla İdarece mevzuata tabi işlemlerin yasal süresi içinde yapılarak sürecin idame ettirilmesi uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde 764 işyerinin faaliyet göstermekte olduğu, bedellerinin yasal süresinde ödenmemesi halinde, konuyu düzenleyen 5957 sayılı Kanunun ve bağlı Yönetmelik ile Borçlar Kanunu'nda tebligat gönderilmesi ile ilgili yasal bir süre belirlenmediğinden 3-4 ay gibi süreler ile tebligat gönderildiği ve kira bedelleri için yasal gecikme bedeli günlük olarak uygulandığından kamu zararı söz konusu olmayacağı ifade edilmiştir. Tebligat gönderildikten sonraki süreç içerisinde ise gerekli takibat yapılmakta olup, tebligata rağmen kira bedellerini ödemeyenlerle ilgili fesih işlemleri gerçekleştirilmekte olduğu ancak Encümen'in almış olduğu kararlar Mahkemelerin yürütmeyi durdurma ve iptal kararı verdiğinde tahliye işlemi yargı sürecinin vermiş olduğu kararlardan dolayı beklemekte olduğu belirtilmiştir. Ancak ilgili mevzuatlarda tebligat gönderme süresi açısından bir hüküm bulunmaması sebebiyle 3-4 aylık sürelerle tebligat gönderme işlemleri yapıyoruz dese de 7 ayı bulan tebligat süresi bulunduğu, bu konuda hal işyerlerini kiralayanlar arasında belirli bir kıstas olmadığı, bunun yanında kamu zararı oluşturmadığı söylene de işyerinin iflası veya işyeri sahibinin ölümü gibi sebeplerde kamu zararı riski oluşturacağı bu sebeple kirasını zamanında ödemeyen işyeri sahiplerine tebligatların yapılmasında gecikilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca tebligat sonrası fesih işlemlerinde mahkemelerin yürütmeyi durdurma veya iptal gibi kararları sonrası bekleme

yapıldığı söylene de tebligata rağmen ödeme yapmayan Bayrampaşa halinde 50 iş yeri Ataşehir halinde ise 18 işyeri toplam 78 işyerinden sadece 3 işyeri için yürütmeyi durdurma veya fesih kararı gönderilmiştir. Geriye kalan 75 iş yeri için herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunmamışlardır.

Netice olarak, yapılan tebligata rağmen kira borcunu ödemeyen iş yerlerinin, kira sözleşmelerinin mevzuat uyarınca Belediye Encümeni tarafından feshine karar verilip tahliyesinin sağlanması ayrıca gecikmiş kira borcu bulunan ancak tebligat gönderilmeyen işyerlerine tebligatların yasal süreler içinde gönderilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 60: Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşulların Yer Alması

Büyükşehir Belediye Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı ile, Karara ekli listedeki iskele alanlarının, hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların haklarının saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devredilmesinin, söz konusu koşul yönünden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile 2886 sayılı Kanun'a aykırı olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde;

"... 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, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmek suretiyle, büyükşehir belediyelerinin şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle maddede yer alan işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise, belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği (kiralabileceği) ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı ile Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının 14.03.2041 tarihine kadar ve aylık cironun %1,2'si+KDV bedel

karşılığında işletilmesi için, belirtilen alanlarda hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalmak üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci ve 26'ncı maddeleri uyarınca İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye tahsisine karar verilmiştir.

Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının kullanma, yanaşma, bağlama ve barınma suretiyle işletilmesi; ihale yapılmaksızın, söz konusu alanlarda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşlara doğrudan sözleşme imzalanarak verilmiştir.

Belediye Meclis Kararı ile Karar'a ekli listedeki iskele alanları, hali hazırda UKOME kararları ile bu yerlerde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devir edilmiş olmakla birlikte, söz konusu koşul, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine ve 2886 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas olduğu hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketlerinin Büyükşehir Belediyesinden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında işletmesini devraldıkları yerlerin üçüncü kişilere devri, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmak durumundadır. Söz konusu Meclis Kararı ile bu iskele alanlarında hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların haklarının saklı tutulması yapılacak ihalede rekabeti engelleyici bir düzenlemedir.

5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtildiğinden, UKOME kararları ile ihale yapılmaksızın taşınmaz ve işletme hakkı devri de mümkün bulunmamaktadır.

Meclis Kararında yer alan koşulun kaldırılması ve yukarıda belirtilen alanlarda yapılacak toplu taşıma hizmetlerinin kiraya verilmesi durumunda, söz konusu hizmetlerin bütün isteklilerin katılabildiği 2886 sayılı Kanun'a göre yapılacak bir ihale ile üçüncü kişilere gördürülmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusunun İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi gündemine sunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgu da ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, 5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu

belirtildiğinden, UKOME kararları ile elde edilen haklar, karardaki süre ve şartlarla korunabilecek olup süresiz, saklı ve kazanılmış hak olarak kabul edilemez. Öte yandan, belediyelere imtiyaz olarak kanunla tanınmış olan hakların, süresiz olarak başka bir kişi veya kuruma devredilmesi gerek belediye kanunları gerekse ihale kanunlarına göre mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, işletme hakkının belediye şirketine devredilmesi 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun olmakla birlikte, söz konusu devirde hukuki olarak mevcut olmadığı halde varmış gibi saklı haklarla ilgili koşullar getirilmesinin mevzuatına aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 61: Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

Görev ve hizmet tahsisli konutların tahsisinin mevzuata aykırı olarak yapıldığı ve sıra tahsisli konutlarda süre sınırı aşıldığı halde aynı kişiler tarafından kullanıma devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu konutlarının tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkeler 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nda belirlenmiş olup Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar ise 16.07.1984 tarih ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Kamu Konutları Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

2946 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesine göre; Kanun'un bentler halinde sayılan belediyelerin de dâhil olduğu kamu idareleri tarafından temin edilen ve bu kurum ve kuruluşların personelinin yararlanması için ayrılan kamu konutlarını kapsadığı ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Kamu konut türleri ve konut tahsisi" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında; kamu konutlarının tahsis esasına göre özel, görev, sıra ve hizmet tahsisli olmak üzere dört gruba ayrıldığı, ikinci fıkrasında ise konut tahsisinin yapılmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikte düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanun'un "Yasak hükümler" başlıklı 10'uncu maddesinde ise toplu iş sözleşmelerine ve özel sözleşmelere bu Kanuna aykırı hükümler konulamayacağı, idari yetki kullanımı yoluyla bu Kanun'a aykırı işlem yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece kamu konutlarının tahsisine ilişkin mevzuata aykırı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

a) Kamu Konutlarının İdarenin Personeli Dışında Kişilere Tahsis Edilmesi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesine göre kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel (mülga) ve işçiler eliyle gördürülebilmektedir.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde kamu konutlarının Kanun'un 2'nci maddesinde sayılan kamu kurum ve kuruluşları personelinin yararlanması için sağlandığı ifadesi yer almaktadır.

Bu kapsamda, kamu konutlarından faydalanabilecek kişiler, kamu kurum ve kuruluşlarının personeli olup bu personel ise 657 sayılı Kanun'a göre ilgili idarede görev yapan memurlar, sözleşmeli personel veya kadrolu işçilerden oluşmaktadır.

28.02.2007 tarih ve 2007 / 310 sayılı Meclis Kararına istinaden düzenlenen Büyükşehir Belediyesi Yeni Konut Yönetmeliği'nin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde; Yönetmelik'in, Büyükşehir Belediye Başkanlığının genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten 657 sayılı Kanun'a tabii memur personeli ile bu Kanun'a tabi sözleşmeli personeli, ihtiyaç görüldüğünde takas karşılığında İETT ve İSKİ personeli ve Büyükşehir Belediye Başkanlığını kapsadığı belirtilmiştir.

İBB Yeni Konut Yönetmeliği'nin yukarıda yer verilen maddesinde ise; kamu konutları, öncelikle memur ve sözleşmeli personele, ihtiyaç halinde ise takas yapılma suretiyle Büyükşehir Belediyesinin bağlı idareleri olan İSKİ ve İETT Genel Müdürlüklerinde görev yapan personel ile Büyükşehir Belediye Başkanlığına tahsis edilecektir.

Yapılan incelemede, Kamu Konutları Yönetmeliği'ne aykırı olarak, belediye personeli olmayan kişilere kamu konutlarının tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, 07.02.2023 tarihi itibarıyla İdare tarafından sunulan verilere göre; İdareye ait 4 adet konut 11 adet daire karşılığında İETT Genel Müdürlüğü personeline, 10 adet konut ise aynı sayıda daire karşılığında İSKİ Genel Müdürlüğü personeline tahsis edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin iştirak şirketlerinde istihdam edildiği halde herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan Özel Kalem Müdürlüğünde çalışan belediye şirketi işçilerine, geçici görevlendirmesi son bulduğu halde çalışmaya devam eden bir kişiye kamu konutu tahsis edildiği; geçici görevlendirme ile İdarede çalışan iki ve İETT Genel

Müdürlüğünde çalışan bir kişiye Yönetmelik hükmüne aykırı olarak konut tahsisi yapıldığı anlaşılmıştır.

b) Kamu Konutlarının Tahsisinin Mevzuatta Tahsis Grupları İçin Belirtilen Şartları Gözetmeden Yapılması

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kamu Konutlarının Türleri" başlıklı 5'inci maddesinin (b) bendinde; görev tahsisli konutların Yönetmelik'e ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere tahsis edilen konutlar olduğu ifadesi yer almaktadır. (2) sayılı cetvelde ise II'nci grupta, belediyelere ait görev tahsisli kamu konutlarından; belediye başkanı, genel sekreter, belediye başkan yardımcısı, bağlı kuruluş ve işletmelerde genel müdür-başkan-müdür ve yardımcıları, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, müessese müdürü, savunma sekreteri, özel kalem müdürü, baştabip, belediye müfettişi, şube müdürü ile kadrolu avukatların yararlanabileceği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin (c) bendinde, sıra tahsisli konutların tahsisinin Yönetmelik'e ekli (4) sayılı puanlama cetveli esas alınarak yapılacağı belirtilmiştir.

Hizmet tahsisli konutlar ise Yönetmelik'in aynı maddesinin (d) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre hizmet tahsisli konut; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi meskûn yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel için ve ayrıca ilgili kanunlarca kendilerine zata mahsus taşıt tahsis edilen makam ve rütbe sahiplerinin makam şoförü ve koruma görevlileri ile kamu konutunda görevli kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlar olarak tanımlanmıştır.

İBB Yeni Konut Yönetmeliği'nin "Konut türleri ve konut tahsisi" başlıklı 5'inci maddesinde; belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, özel kalem müdürü, kadrolu avukat, müfettiş ve murakıplara görev tahsisli konut; bu sayılanlar dışında kalan belediye personeline ise sıra tahsisli olarak konut tahsis edileceği belirtilmiştir. Hizmet tahsisli konutlara ilişkin bir düzenleme ise yapılmamıştır.

Yapılan incelemelerde, 07.01.2023 tarihi itibarıyla görev tahsisli konutlardan 23 adedinin müdür yardımcılarında, 6 adedinin ise iç denetçilere tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, bazı hizmet tahsisli konutların da tahsisinin ilgili maddeye her açıdan aykırı olarak yapıldığı görülmüştür. Bu konutların tahsis edildiği kişilerin görevleri ve/veya çalışma şartları, maddede sayılan görevler ile çalışma şartlarını sağlayamamaktadır. Bu kişiler Özel Kalem Müdürlüğünde iletişim uzmanı, bilgi işlem personeli, kameraman, danışman, büro elemanı ve hizmetli olarak çalışan şirket işçileri olup çalıştıkları yerler ise Yönetmelik'in 5'inci maddesinin (d) bendinde tarif edilen yerleşim merkezlerine uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerler değildir.

Netice olarak, mevzuatın öngördüğü şekilde uygulama yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

c) Tahsis Süresi Dolduğu Halde Kullanımına Devam Edilen Kamu Konutları İle İlgili Mevzuatın Gerektirdiği İşlemlerin Yapılmaması

Sıra tahsisli konutlarda beş yıllık süreyi doldurmalarına rağmen konutu boşaltmayan personele ilişkin gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Konuttan çıkma" başlıklı 33'üncü maddesinin (b) bendinde; sıra tahsisli konutlarda oturanların beş yıllık oturma süresinin bitiminden on beş gün içinde veya yararlanacak personel olmaması nedeniyle oturmaya devam edenlerin çıkması için ilgili idarece yapılan tebligat tarihinden itibaren bir ay içinde; emeklilik, istifa, başka bir yere nakil ve her ne şekilde olursa olsun, memuriyet veya işçi sıfatı kalkanların ise ilişkilerinin kesildiği tarihten itibaren iki ay içinde konutları boşaltmak ve anahtarlarını, yetkili birime vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

"Konuttan Çıkarılma" başlıklı 34'üncü maddesinde; konutların, 33'üncü maddede belirtilen süreler sonunda boşaltılamaması durumunda tahsise yetkili makam tarafından ilgili mülki veya askeri makamlara başvurulacağı; bu başvuru üzerine konut, başka bir bildirimle gerek kalmaksızın, kolluk kuvveti kullanılarak, bir hafta içinde zorla boşalttırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, sıra tahsisli konutlardan yararlanan 10 kişinin kendilerine tanınan beş yıllık süre sonunda evi boşaltmamasına rağmen İdarenin tahliyenin sağlanması amacıyla mülki veya askeri makamlara başvurmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hizmet tahsisli olarak lojman tahsisleri ilgili personelin görevleri süresince her yıl yenilenmek kaydıyla yapıldığı ve

görevlerinin veya görev sürelerinin sona ermesinin akabinde tahliye işlemlerine başlanıldığı, müdür yardımcılarında görev tahsisli konut tahsisinin 2020 yılı Sayıştay Raporu'na istinaden durdurulduğu ve o dönemden itibaren sıra tahsisli konut tahsisi yapılmaya başlandığı, sıra tahsisli konutlarda tahliye süreçlerinin resmi ve bürokratik talepler olması ve zaman zaman tahliye aşamasında olan personellerce başlatılan adli süreçler nedeniyle (Yürütmeyi Durdurma Kararları vb. nedenlerden ötürü) tahliye süresi uzayabildiği ifade edilmiştir.

İdarenin iştiraki olan şirketlerin personellerine hizmet tahsisli olarak konut tahsisinin yapılmasının mevzuata aykırı olduğu, bu kişilerin görev veya görev sürelerinin sonunda tahliye ediliyor olmalarının bu işlemi mevzuata uygun hale getirmediği; müdür yardımcılarında sıra tahsisli konut tahsisi yapılmaya başlanmış olmasının daha önceden görev tahsisli olarak konut tahsisi yapılan müdür yardımcılarının hala bu şekilde ikamet ediyor olması durumunu değiştirmediği; tahliye sürecinin belirtilen sebeplerden dolayı uzayabileceği tarafımızca bilinse de İdare tarafından bu sürecin mevzuata uygun şekilde ve sürede yürütülmediği görülmüştür.

Sonuç olarak; kamu konutlarının sadece belediyenin personeli olan kişilere tahsis edilmesinin, konut dağıtım komisyonu ve/veya yetkili makam tarafından mevzuatta düzenlenen tahsis gruplarına ilişkin şartlar gözetilerek dağıtım yapılmasının, tahsis grubu fark etmeksizin kamu konutunda oturma hakkını kaybedenlerin takibinin iyi yapılması ve konutun boşaltılmaması halinde gerekli işlemlerin derhal başlatılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 62: Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan Şişli ilçesi 1759 ada 65 parselde bulunan 4.096,20 m2 alanlı Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun tasarrufunun ecrimisil bedeli ödenmesi karşılığında Belediyenin şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakıldığı görülmüştür.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu yaklaşık 4.500 kişi oturma kapasiteli, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan İstanbul'un en önemli konser ve etkinlik mekânlarından biridir.

Söz konusu taşınmazın kullanımına ilişkin olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince 2022 yılı için ücret tarifesi belirlenmiş; gece tarifesi olarak 100.000,00 TL, gündüz tarifesi olarak 60.000,00 TL ve prova bedeli olarak da 25.000,00 TL bedel ödenmesi gerektiği karara bağlanmıştır. Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunda yapılacak her bir etkinlik

İçin etkinliğin yapılacağı zamana göre belirlenen tarife üzerinden ücretlendirilmesi Belediye Meclisi Kararı gereğidir. Bir başka deyişle, söz konusu yerin kullanılması karşılığında Belediye hesabına Meclis tarafından belirlenen ücret tarifesi karşılığı tutarın yatırılması esastır.

Yapılan incelemede, söz konusu taşınmazın kullandırılması karşılığında Belediye Meclisi tarafından belirlenen tarife üzerinden herhangi bir ücret tahsil edilmediği, taşınmazın tasarrufunun ecrimisil bedeli karşılığında Belediye şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakıldığı, bu sayede taşınmazın kullandırılması ve kullandırılması karşılığında gelir elde edilmesi gibi hususlarda Kültür AŞ'nin tek söz sahibi haline geldiği, Belediyenin taşınmaz üzerinde başkaca bir tasarrufunun bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmazın 2022 yılı içerisinde mayıs ile kasım ayları arasında toplamda 173 defa kullanıldığı, bu kullanımlardan 28 adedinin “Şehir Tiyatroları Açık Hava Yaz Oyunları” ve “Cemal Reşit Rey Senfoni Orkestrası” gibi idarenin iç kaynakları ile düzenlemiş olduğu faaliyetlere ilişkin olduğu, geriye kalan 145 adet etkinliğin ise piyasada faaliyet gösteren çeşitli sanatçılara ait kullanımlar olduğu görülmüştür.

Belediye Meclisi tarafından kabul edilen ücret tarifesine göre Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun bir gecelik kullanımının 100.000,00 TL olarak belirlenmesinden dolayı taşınmazın 145 adet etkinlik için kullanımı karşılığında Belediyenin en az 14.500.000,00 TL (provalar hariç) gelir elde etmesi gerekmektedir. Ancak, söz konusu taşınmazın işletme hakkı aynı dönemler için ecrimisil bedeli karşılığında Belediye şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakılmış, taşınmazın kullanımda olduğu dönemler için söz konusu Şirkete 14.398.143,00 TL ecrimisil bedeli tahakkuk ettirilmiştir. Tahakkuk ettirilen bu tutara erken ödeme ve itirazsızlık indirimi uygulanarak 9.358.792,95 TL tahsilat yapılmıştır.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun Belediye meclisince belirlenen tutar yerine, ecrimisil bedeli ödenmesi karşılığında devredilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi ecrimisil yöntemine uygulanan erken ödeme ve itirazsızlık indirimleri ile Belediye 5.141.207,05 TL gelirden de mahrum kalmıştır. Bu durum, Belediyenin gelirlerinde azalmaya yol açmış, Belediyenin elde etmesi gereken gelirleri kanuni bir dayanağı olmaksızın Şirketin elde etmesine sebebiyet vermiştir.

Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için işgalciden bunun bedelinin bir

tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için taşınmazın bulunduğu yerin mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu gibi önemli bir yapının işgale uğraması, bunun Belediyenin bilgisi dışında gerçekleşmesi hayatın olağan akışına aykırıdır. Ecrimisil karşılığı söz konusu taşınmazın tasarrufunun Belediye şirketine bırakılması İdarece bir kiralama yöntemi olarak değerlendirilmiştir. Ancak, Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun kiralanması, mevzuat gereği, ancak işletme hakkının ihale ile kiraya verilmesi suretiyle yapılabilecek bir işlemdir. Ancak taşınmazın tescilli tabiat varlığı olması hasebiyle koruma kurulundan izin alındıktan kiralama yapılabilmektedir. Belediye tarafından kuruldan kiralama için izin istenilmiş ancak öncelikle taşınmaz ile çevresinde tevhit ve ifraz çalışmalarının tamamlanması talep edilmiştir. Bu çalışmaların tamamlanmaması sebebiyle söz konusu taşınmazın kiralama işlemi yapılamamaktadır.

Yukarıda ki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, taşınmazın ihale yoluyla kiraya verilmesi yolunun denenmesi yalnızca teşebbüs aşamasında kalmış, Taşınmazın işletme hakkının ihale yolu ile kiraya verilememesi karşısında, söz konusu taşınmazın kültürel etkinliklerde kullandırılmasının sağlanması açısından İdarenin elinde yalnızca tek bir alternatif kalmaktadır. Bu da taşınmaz yönetiminin İdare personeli eliyle yürütülmesidir. Bir diğer ifadeyle taşınmazın Belediye Meclis Kararından belirtilen tarife üzerinden İdare tarafından kullandırılması gerekmektedir. Taşınmazın işletme hakkının ecrimisil karşılığında Belediye şirketine bırakılmasının yasal bir dayanağı bulunmamaktadır.

İdare, ecrimisil uygulaması ile hem mevzuat gereği olan ihale yapma zorunluluğuna uymamış hem de belirlenen ücret tarifesi dışında bir ecrimisil bedeli belirlenmesi suretiyle buranın kullandırılmasından elde edilecek ve Belediye gelirleri arasına kaydedilecek muhtemel gelirinin Kültür AŞ'ye aktarılmasına sebebiyet vermiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işletmeye verilmek üzere ihale edildiği; Belediye Encümeni tarafından taşınmazın tescilli tabiat varlığı olması sebebiyle ilgili koruma kurulundan izin alındıktan sonra ihale edilmesini teminen ihale dosyasının yeniden değerlendirilmesi için dairesine iade edildiği; ilgili koruma kurulundan kiralama için izin istenildiği, ancak cevap alınmadığı; bu aşamada alandaki kültürel etkinliklere ecrimisil uygulaması ile devam edildiği; bölgedeki imar uygulaması çalışmalarının tamamlanarak koruma kurulundan gerekli izinler

alındıktan sonra taşınmazın en kısa süre içinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, Belediye söz konusu yeri kiralama suretiyle kullandırmak istiyorsa bunu 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale etmek suretiyle yapmalı; kiralama yöntemi İdare tarafından mümkün görülüyorsa, Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine uyularak, taşınmazın İdarenin kendisi tarafından yönetilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 63: Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulmuş Olan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi İşleminin Devam Etmesi

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre Belediye Meclisinin yetkisinde bulunan intifa hakkı verme yetkisinin Belediye Başkanına devredildiği, Belediye Başkanına hatalı olarak devredilen intifa hakkı verebilme yetkisinin kullanılması ile İdarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazlar üzerinde belediyelerce uygulanması mümkün bulunmayan 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında pazarlık usulüyle üçüncü kişiler lehine intifa hakkı verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği düzenlenmiştir.

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

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine mezkûr maddenin (g) bendinde “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” ifadesi yerine “Devletin özel

mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” ifadelerinin kullanılması, “Devlet” kavramının idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir. Dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir.

Yapılan incelemede, 1987 ve 1988 yılları Belediye Bütçe Kararnamelerinde, *“Belediyeye ait veya belediyeye çeşitli sebeplerle intikal etmiş taşınmazlardan uygun görülenlerin intifa hakkının sanatsal, spor, kültürel, turizm, sağlık, eğlence, dinlenme ve ulaşım ile ilgili yapı ve tesisler, ticaret merkezleri ve benzeri tesislerin yapılmasını teminen özel ve tüzel kişilere veya derneklere azami 49 yıl süreyle verilmesine belediye başkanı yetkilidir”* denilmek suretiyle, Belediye Meclisinde bulunan yetkinin, taşınmazların hangilerinin olduğu belirtilmeden mevzuata aykırı bir şekilde, Belediye Başkanına devredildiği görülmüştür.

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yapılan yetki devri ile birlikte;

- Sarıyer ilçesi Tarabya Mahallesi 447 ada 6 parsel sayılı 22.854 m² alanlı taşınmazın 40 yıl süreli intifa hakkının ... Spor Kulübüne verilmesine ilişkin 24.09.1987 tarihli ve 23489 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 13.10.1987 tarihli ve 2391 sayılı Belediye Encümeni Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Spor Kulübüne 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği,
- Sarıyer İlçesi Tarabya Mahallesi 960 ada 49 parsel sayılı 9.000 m² alanlı taşınmazın 49 yıl süreli intifa hakkının ... Derneğine verilmesine ilişkin 02.08.1988 tarihli ve 1917 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 09.08.1988 tarihli ve 1928 sayılı Belediye Encümen Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Derneğe 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği görülmüştür.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyelerin kendi taşınmazları üzerinde tasarruf yetkisinin bulunduğu düzenlenmişse de söz konusu taşınmazlara ait satış, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin nasıl olacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada yargı kararları ile konuya açıklık getirilmiş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler” başlıklı 70’inci maddesi ile “Encümenin vazifeleri” başlıklı 83’üncü maddelerinden hareketle, belediye gayrimenkullerine ilişkin karar verme yetkisinin belediye meclislerine ait olduğu yönündeki kararlar geçmişte istikrar kazanmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalara göre, 1580 sayılı Kanun'un yürürlüğünü sürdürdüğü dönemde intifa hakkı verilmesi yetkisinin belediye meclisinde bulunduğu, bir taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulması için öncelikle o taşınmaz üzerinde intifa hakkı tesis edilmesine ilişkin belediye meclisi tarafından karar alınması gerektiği, meclis kararına istinaden 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak ihalenin encümen tarafından karara bağlanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Belediye Meclisinin yetkisinde bulunan bir hususun (... taşınmazlardan uygun görülenlerin... ifadesi kullanılarak) genel bir yetki devri ile Belediye Başkanına devredilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu hususun yanında, intifa hakkının söz konusu Spor Kulübü ile ilgili Derneğe verilmesine ilişkin alınan Belediye Encümeni kararlarından bu hakkın, mevzuata aykırı bir şekilde pazarlık usulü uygulanması suretiyle tesis edildiği de görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda meri mevzuat çerçevesinde incelemelerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; Kanun'a aykırı olarak intifa hakkı tesis edilmesinde zamanaşımı söz konusu olmayacağından söz konusu intifa işleminin yine yasal düzenlemede belirtilen usullerle iptalinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 64: Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması ve Taşınmaz Tahliye Edilmeden Tekrar İhaleye Çıkılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan bir taşınmazın üzerinde dispanser yapılması şartıyla ... Cemiyeti lehine 20 yıl süreli intifa hakkı tesis edildiği, taşınmazın üzerine intifa hakkı sahibince özel hastane yaptırıldığı, intifa hakkı sözleşmesinde yazılı intifa hakkı süresinin sona erdiği, buna rağmen taşınmazın İdareye teslim edilmeyerek hastanenin intifa hakkı sahibince işletilmesine devam edildiği görülmüştür.

Kadıköy ilçesi İbrahimağa Mahallesi 1304 ada 21 parsel (eski 10 parsel) sayılı 1.796 m² alanlı arsa vasıflı taşınmaz 26.04.1999 tarihinde Büyükşehir Belediyesi adına tescil edilmiştir. Söz konusu taşınmaz imar planında dispanser sahasında kalmakta olup plan notları doğrultusunda avan projeye göre uygulama yapılabilecek yerlerdendir.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer alan "*belediye*

taşınmazlarının bir hizmete tahsisine belediye meclisi yetkilidir” hükmüne istinaden Büyükşehir Belediye Meclisinin 30.11.1999 tarihli ve 592 sayılı Kararıyla mezkûr taşınmaz üzerinde dispanser yapılmak üzere Cemiyeti lehine 49 yıl süreyle intifa hakkı tesis edilmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Akabinde, Büyükşehir Belediye Encümeninin 06.02.2001 tarihli ve 223 sayılı Kararı ile de anılan arsanın intifa hakkının dispanser yapılmak kaydıyla 20 yıl süre ile 2886 sayılı Kanun’un 45’inci maddesine göre ihale edilmesine karar verilmiştir. Belediye Encümeni tarafından alınan karar üzerine İdare tarafından intifa hakkı verilmesine ilişkin teknik şartname hazırlanmış olup ihalenin 05.05.2001 tarihinde yapılacağı ilan edilmiştir.

Belediye Encümeninin yapmış olduğu ihale sonucunda 05.05.2001 tarihli ve 223-428 sayılı Encümen Kararı ile, ihale üzerine kalan Cemiyeti lehine söz konusu taşınmaz üzerinde dispanser yapılması kaydıyla 20 yıl süreyle intifa hakkı tesis edilmesine karar verilmiştir.

İntifa hakkı sahibi ile İdare arasında noter onaylı 23.05.2001 tarih ve 16416 sayılı İntifa Hakkı Sözleşmesi düzenlenmiştir. Sözleşme eki İntifa Hakkı Genel Şartnamesinin 6’ncı maddesinde, arsa üzerinde Cemiyetçe yapılacak dispanser binasının avan projeye uygun olarak yapılıp 20 yılın sonunda Belediyeye terk ve teberru edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin intifa hakkı sahibi ile 23.05.2001 tarihli ve 16416 yevmiye sayılı noter sözleşmesi imzaladığı ve sözleşmenin noterde düzenlendiği tarih itibariyle yürürlüğe girdiği ve sözleşme süresinin 20 yıl olarak belirlendiği görülmüştür. Buna göre İntifa Hakkı Sözleşme süresi 23.05.2021 tarihi itibariyle sona ermiştir.

İntifa Hakkı Sözleşme süresi 23.05.2021 tarihi itibariyle bitmiş olmasına rağmen, sözleşme hükmü gereği yerine getirilmemiş, İdare taşınmazı teslim almamış, intifa hakkı sahibi taşınmazı Belediyeye terk ve teberru etmemiştir. Bir başka ifadeyle, 23.05.2021 tarihinden itibaren söz konusu taşınmaz üzerindeki işletmecisi Belediye taşınmazında işgalci durumuna gelmiştir.

Bununla birlikte, taşınmazın kullanımından dolayı İdare tarafından intifa hakkı sahibi Cemiyet adına kira tahakkuku yapıldığı, sözleşme süresi bitmesine rağmen intifa sözleşmesinde yazılı olan yıllık 153,25 TL bedel üzerinden kira tahakkuk ve tahsil edilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

2021 yılı İBB Sayıştay Denetim Raporunda bulgunun bu şekilde yer almasından sonra Belediye Meclisi 27.05.2021 tarih ve 392 sayılı Kararı ile ilgili taşınmaz üzerinde tekrar 20 yıllık intifa hakkı kurulması adına Encümeni görevlendirmiştir.

13.10.2021 tarih ve 4044-4020-4165 sayılı Encümen Kararında taşınmaz ve üzerindeki hastane tesisinin üstünde 15.200,00 TL KDV+AY (20 YIL) bedelli intifa hakkı kurulması kararı; *“Muhammen bedel; İhale yolu ile satışı, kirası ya da üstünde veya altında hak kurulması planlanan taşınır ya da taşınmaz bir malın, piyasa koşullarına göre bilirkişiler tarafından tayin edilmiş piyasa değeridir. Muhammen bedelin mevzuat hükümlerine göre tespit edilemeyip oldukça düşük tutulduğu”* şeklinde muhalefet şerhine rağmen alınmıştır. Taşınmazı tahliye etmeyen işletmecinin tek istekli olarak girdiği 24.11.2021 tarih ve 4044-160 sayılı ihalede *“isteklinin asgari on yıl diyabet sahasında sağlık hizmeti gördüğüne dair belge şartını sağlamadığı ve cemiyet isminin kamu yararına çalışan vakıf, dernek ve cemiyetler olduğunu gösterir belgeyle uyum sağlamaması”* nedeniyle iptal edilmiştir.

Akabinde ihalenin tekraren "usule uygun gerçekleşmesi adına" SPK Lisanslı Gayrimenkul Değerleme Şirketine değerlendirme raporu hazırlanmış, 07.07.2022 tarihli raporda aylık kira rayıcı 100.000,00 TL/AY olarak belirlenmiştir.

İstekli tahliye edilmeden 15.200,00 TL/AY olarak ihale çıkılmasına rağmen kira rayıcının 100.000,00 TL/AY olması dikkat çekicidir. 100.000,00 TL/AY muhammen bedel ile 19.10.2022 tarihinde çıkılan ihale ise Encümen tarafından yeniden incelenmek üzere ilgili dairesine iade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun kapsamında yeniden ihale edilmesi ile ilgili çalışmaların devam ettiği ve bu süreçte kamu zararı oluşmaması adına 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi gereğince gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu taşınmazın sözleşme hükümleri uyarınca İdare tarafından teslim alınması, sözleşmenin bittiği tarihten taşınmazın teslim alındığı tarihe kadar işgalci duruma düşen özel hastane işleticisi için ecrimisil takdir edilmesi, hastane işletmesinin bizzat İdare imkân ve kaynakları ile yapılması; ya da İdarece uygun görülmesi halinde buranın işletme hakkının, belirlenecek rayiç bedel üzerinden 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale edilmesi suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 65: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) üzerinden Anadolu ve Avrupa yakası özel elektrik dağıtım şirketlerine tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasındaki "*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.*" hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; "*tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri*" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kurum ve kuruluşun, Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Belediyelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer Yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde;

"(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır." hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hâsıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi hükmüne istinaden, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarından 65 tanesini doğrudan TEDAŞ'a, 7 tanesini doğrudan AYEDAŞ'a, 9 tanesini doğrudan BEDAŞ'a, 15 tanesini TEDAŞ adına BEDAŞ'a ve 7 tanesini TEDAŞ adına AYEDAŞ'a olmak üzere toplam 103 adet taşınmazını elektrik dağıtım şirketlerine çeşitli zamanlarda tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarihli ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibariyle şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip tahsisin, taşınmazları fiilen kullanan özel elektrik dağıtım şirketleri yerine TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira

yukarıda da ifade edildiği üzere, elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Özel elektrik dağıtım şirketlerinin, özel hukuk tüzel kişisi olduğu, kamu kurum ve kuruluşu olmadığı açıktır. TEDAŞ'ın da 5018 sayılı Kanun kapsamında bir kuruluş olmadığı; 6446 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK, 399 sayılı KHK ve Ana Statü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket olduğu da göz önüne alındığında kamu kurum ve kuruluşu olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdare projelerinin geçici kabullerinin yapılabilmesi için dağıtım firmaları tarafından irtifak hakkı tesis edilmesi zorunlu tutulduğu ve bu sebeple İstanbul Büyükşehir Belediye projelerine konu alanlarda TEDAŞ adına 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca irtifak hakkı tesis edildiği ve İdare projelerine konu olmayan alanlar için ise Milli Emlak tebliğlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde 25 yıllık irtifak hakkının belirlendiği ve tahsil edildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 66: İdarenin Mülkiyetindeki Otoparkların İşletme Hakkının İhale Yapılmaksızın ve Herhangi Bir Meclis Kararı Alınmadan İdarenin İştirakine Devredilmesi

İdarenin mülkiyetinde olan sosyal tesislerin içerisinde yer alan otoparkların işletme hakkının, ihale yapılmaksızın ve herhangi bir meclis kararı alınmaksızın İdarenin iştirakine devredildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının 3 yıla kadar belediye encümeni kararı ve ihale yapılması; 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye

meclisinin kararı ve ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi mümkündür. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde;

“... 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, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” denilmektedir.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda gösterilen İdarenin sosyal tesisleri içerisinde yer alan otoparkların işletme hakkının, herhangi bir meclis kararı alınmadan ve ihale yapılmadan İdarenin teşkilat yapısı içerisinde yer alan bir müdürlükle İdare iştiraki olan İSPARK arasında yapılan sözleşme kapsamında devrinin yapıldığı görülmüştür.

Tablo 41: İhalesiz ve Meclis Kararı Olmaksızın İşletme Hakkı Devredilen Otoparklar

No	Lokasyon Adı	Kapasite
1	Gözdağı Sosyal Tesisler Açık Otoparkı	250
2	Dragos Sosyal Tesisleri	100
3	Beykoz Sosyal Tesisleri	137
4	Beykoz Korusu	325
5	Arnavutköy Sosyal Tesisleri	24
6	Büyükçekmece Sosyal Tesisleri Arkası	70
7	Haliç Sosyal Tesisler	34
8	Avcılar Sosyal Tesisleri	90
9	Kasımpaşa Sosyal Tesisler	52
10	Avcılar Deniz Köşkler Toplantı ve Davet Salonu Açık	185
11	Florya Sosyal Tesisler	1.074

Söz konusu yerlerin bizzat İdare eliyle işletilmesi isteniyor ise bütçe içi işletme kurulması suretiyle İdarenin kendi personeli ve kaynakları ile işletmecilik yapmasında yasal bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu yerlerin işletme hakkının belediyenin kendi şirketleri de dahil olmak üzere üçüncü kişilere devredilmesi isteniyorsa işletme haklarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale yapılmak suretiyle kiralanması veya Belediye Meclis kararı doğrultusunda işletme hakkının devredilmesi Kanun'un emredici hükmü gereğidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; geçmişten gelen uygulamanın devam ettirildiği ve bulgu doğrultusunda düzeltici çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen otopark yerlerinin işletme hakkının İdarenin teşkilat yapısı içerisinde yer alan bir müdürlüğün kararı ile anılan mevzuat hükümleri karşısında bu şekilde devrinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 67: Meclis Kararı Olmaksızın Bazı Otoparkların İSPARK AŞ Tarafından İşletilmesi

İdarenin mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan bazı katlı otoparkların meclis kararı olmaksızın belediye şirketi tarafından işletildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 08/09/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği ifade edilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevi olduğu ve mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparklarını işletebileceği veya %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler tarafından meclisince alınacak kararlar ile işletilmesini devredebileceği anlaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13.12.2018 tarih 1935 numaralı kararıyla; Büyükşehir Belediyesi'nin hüküm ve tasarrufunda bulunan alanlarda otopark işletmeciliğinin 16.09.2019 tarihinden itibaren beş yıl süreyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne KDV dahil elde edilecek toplam brüt gelirlerden katlı otopark için %15, yol üstü ve açık otoparklardan %5 pay ödemek suretiyle İSPARK A.Ş. tarafından yapılması hususu kararlaştırılmıştır.

Ancak, İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; 13.12.2018 tarih 1935 numaralı karar sonrası yapımı gerçekleşip hizmete açılan 33 adet katlı otoparkın herhangi bir Büyükşehir Belediye Meclis kararı olmaksızın İSPARK A.Ş. tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

Aşağıda detayları belirtilen otoparklar ise şu şekildedir:

Tablo 42: 13.12.2018 Tarih ve 1935 Sayılı Otopark İşletmeciliği Meclis Kararı Sonrası İşletmeye Açılan Katlı Otoparklar

Sıra No	Lokasyon Adı	İlçe	Açılış Tarihi
1	Hamidiye Mahallesi Katlı Otoparkı	Kağıthane	29.01.2019
2	Halkalı Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Küçükçekmece	12.03.2019
3	Eyüpsultan Akşemsettin Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Eyüpsultan	20.03.2019
4	Bağcılar Göztepe Zemin Altı	Bağcılar	08.10.2019
5	Bayrampaşa Altıntepsi Zemin Altı Otoparkı	Bayrampaşa	03.02.2020
6	Ümraniye Okan Sokak Zemin Altı Otoparkı	Ümraniye	25.02.2020
7	Kayaşehir Meydan Zemin Altı Otoparkı	Başakşehir	01.03.2020
8	Bayrampaşa Atatürk Parkı Zemin Altı Otopark	Bayrampaşa	01.06.2020
9	Cemal Kamacı Spor Kompleksi Zemin Altı Otoparkı	Kağıthane	31.08.2020
10	Bağcılar Kent Meydanı Zemin Altı	Bağcılar	14.09.2020
11	Büyükçekmece Metrobüs Durağı Yanı Zemin Altı Otoparkı	Büyükçekmece	14.09.2020
12	Bahçelievler Devlet Hastanesi Yanı Katlı Otopark	Bahçelievler	30.09.2020
13	Bağcılar Çolakoğlu Sokak Zemin Altı Otopark	Bağcılar	30.09.2020
14	Beşiktaş Gençlik Merkezi Zemin Altı Otoparkı	Beşiktaş	06.10.2020
15	Gaziosmanpaşa Zemin Altı Otoparkı	Gaziosmanpaşa	20.10.2020
16	Yeşilce Zemin Altı Katlı Otoparkı	Kağıthane	01.02.2021
17	Bahçelievler Cumhuriyet Zemin Altı Otoparkı	Bahçelievler	25.02.2021
18	Beyoğlu Örnektepe Zemin Altı Otoparkı	Beyoğlu	26.02.2021
19	Kadıköy Hasanağa Gazhane Katlı Otoparkı	Kadıköy	31.03.2021
20	Pendik Kemal Kalkuz Parkı Zemin Altı Otoparkı	Pendik	31.03.2021
21	Pendik Meydan Zemin Altı Otoparkı	Pendik	16.06.2021
22	Çekmeköy Metro Zemin Altı Otoparkı	Çekmeköy	27.07.2021
23	Bağcılar Devlet Hastanesi Yanı Zemin Altı Otoparkı	Bağcılar	29.07.2021
24	Bahçelievler Zafer Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Bahçelievler	31.08.2021
25	Güngören Nikah Dairesi Zemin Altı Otoparkı	Güngören	28.10.2021
26	Tuzla Sahil Zemin Altı Otoparkı	Tuzla	23.11.2021
27	Dudullu Metro Zemin Altı Otoparkı	Ümraniye	24.11.2021
28	15 Temmuz Şehitler Meydanı Zemin Altı Otoparkı	Ümraniye	12.12.2021
29	Küçükçekmece Cennet Mahallesi Meydan Zemin Altı Otoparkı	Küçükçekmece	25.07.2022
30	Mimar Sinan Zemin Altı Otoparkı	Üsküdar	10.08.2022
31	Hürriyet Mahallesi Zemin Altı	Gaziosmanpaşa	24.10.2022
32	Bayrampaşa Spor Kompleksi Zemin Altı Otoparkı	Bayrampaşa	03.11.2022
33	Bağcılar Hürriyet Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Bağcılar	01.12.2022

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.12.2018 tarih 1935 numaralı kararı, İstanbul ili genelinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında olan tüm otoparkları kapsadığı, katlı otoparklar için

ayrı bir Meclis kararı alınmasına ihtiyaç bulunmadığı, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunmayan taşınmazların işletmesinden idarenin sorumlu bulunmadığı ifade edilmiştir.

13.12.2018 tarih 1935 numaralı Meclis kararının mevcut tarihteki otoparkları kapsadığı, karar tarihinden sonraki süreçte imal edilip inşaatı tamamlanan 33 tane kapalı otoparkı kapsamadığı, bu otoparklar için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde işlem yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Her ne kadar İdare cevabında 13.12.2018 tarih 1935 numaralı Meclis kararının sonradan yapılan otoparkları kapsadığını iddia etse de, bu Meclisin aynı Kanun maddesinde belirtilen "Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki" alanları kapsadığı ve Karar tarihinde olmayan otoparkları kapsamasının mümkün bulunmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen otoparkların meclis kararı olmaksızın İSPARK A.Ş. tarafından işletilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 68: İdarenin Sorumluluğunda Bulunan Muhtelif Yerlerin Elektrik Aboneliklerinin Genel Aydınlatma Kapsamında İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

İdarenin sorumluluğunda bulunan muhtelif yerlerin elektrik aboneliklerinin genel aydınlatma kapsamında işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde; abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ile 6'ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7'nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte "Ticarethane abone grubu" dâhilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;

"(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

a) 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren

Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki

enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

b) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetine açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler.” denilmek suretiyle “Aydınlatma abone grubu” açıklanmıştır.

Bu maddede geçen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır. Aynı fıkranın devamında ise; ticari, reklam, ilan ve benzeri amaçlı panoların aydınlatmaları ile süs aydınlatmalar için harcanan enerjinin genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik’in 5’inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise;

“(3) Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB’lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülü kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.

(4) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”

Denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Elektrik Piyasası Kurul kararları ile belirlenen “Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tabloları”nda ise aydınlatma abone grubu için belirlenen ücret tarifeleri ticarethaneler için belirlenen ücret tarifelerine kıyasla daha düşüktür. Diğer taraftan Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin “Genel aydınlatma tasarımı” başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında “*Genel aydınlatma kapsamındaki halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri ile yürüyüş yolu gibi yerlerdeki mevcut aydınlatma tesisleri ve yeni yapılacak tesislerde, aydınlatma düzeyleri en geç saat 02:00'den sonra yüzde elli oranında düşürülür.*” hükmü ile bu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için tasarruf uygulamaları geliştirilmiştir.

Yine Yönetmelik'in “Bağlantı yükümlülüğü” başlıklı 8'inci maddesinin;

“(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6'ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

(2) Dağıtım şirketi ile ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşunun bağlantı anlaşması yapmaması durumunda yeni inşa edilen aydınlatma tesisinin kabulü yapılmaz ve enerji verilmez.

(3) Genel aydınlatma tesisinin bağlantı noktasından, genel aydınlatma amacı dışında enerji verilemez. Ancak, teknik nedenlerle müstakil bağlantı noktası tesis edilemeyen ve genel aydınlatma hat veya tesislerinden beslenen ışıklı reklam veya ilan panosu ve benzerlerine ait aydınlatma giderleri genel aydınlatmaya ilişkin tahakkuk hesaplarına dâhil edilmez.”

Hükümleri ile Yönetmelik kapsamındaki yerlerde genel aydınlatma aboneliğinin oluşturulmasında idarelerin sorumlulukları ve dağıtım şirketleri ile yapılacak anlaşmalar üzerine düzenleme yapılmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin sekizinci fıkrasının “*Dağıtım şirketleri, sorumluluğu kapsamındaki genel aydınlatma ve ölçme sistemlerinin belirlenmiş standartlara uygunluğunu kontrol eder. Gerekli ölçme sistemlerinin tesis edilmesinden ve doğru ölçüm yapmasından*

dağıtım şirketi sorumludur.” hükmü ile, 7’nci maddesinin birinci fıkrasının “*Genel aydınlatma tesislerinin tasarımı ve projelendirilmesi, yapım ve montajı, test ve kontrolü, kabulü, işletmeye alınması ve işletilmesi, bakım ve onarımı, tesislerde asgari emniyetin sağlanması ve kullanılacak malzemeler ile ilgili olarak TEDAŞ şartname, tip proje, usul ve esas ve bunun gibi düzenlemelerine uyulması gereklidir.*” hükmü dağıtım şirketlerine genel aydınlatma tesislerinin belli kalite standartlarına uygun olarak işletilmesi ve bakım onarımının dağıtım şirketi tarafından yerine getirilmesi sorumluluğu yüklemektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin sorumluluğunda bulunan muhtelif cadde, sokak, park, köprü ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin Yönetmelikle öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı; tüm bu nedenlerle söz konusu alanlarda tüketilen elektrik enerjisi için İdareye ek malî avantajlar sağlanabileceken, bu imkândan mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

İdarenin genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken yerlerde aydınlatma abone grubunda değil de ticarethane abone grubunda yer alması, söz konusu yerlerde yer alan ve aynı elektrik abone grubundan enerji alan büfe ve benzeri ticari alanlar ile havuz aydınlatması, projektör bağlantısı, süs aydınlatması gibi kullanımların, genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin sayaçlarından ayrılmamasından kaynaklanmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

- Yönetmelikte devir alma süreçlerinin tanımlanmaması (maliyet vb.) ve parklardaki ürünlerin TEDAŞ onaylı malzemeler olmaması nedenleriyle elektrik dağıtım şirketlerinin işletme yükümlülüğünü devir almak istemedikleri

- Alt-üst geçitlerdeki aydınlatmaların, 2018 yılındaki yönetmelik değişikliğine kadar dağıtım şirketi sorumluluğunda bulunmasına rağmen, bu tesislerin 2018 yılındaki genel aydınlatma yönetmeliğindeki değişiklik ile kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğuna bırakıldığı,

- Genel Aydınlatma Yönetmeliği öncesi (27.07.2013 öncesi) imalatların tek abone grubu üzerinden yapıldığı ve ayrıştırmaya uygun altyapısının bulunmadığı, Yönetmelik sonrasında ise genel aydınlatma düşünülmeden yapılan hatalı projeler ve imalatların olduğu ve sonradan tesis edilen yapılara (WC, güvenlik, kamera vb.) aydınlatma tesislerinden enerji verildiği, ayrıca elektrik abonelik tarifesinin değiştirilebilmesi için tesisten aydınlatma

dışındaki enerji tüketim noktalarının ayrıştırılması gerektiği ve bu ayrıştırma çalışmalarının yeni altyapı yatırımı gerektirdiği, bu yatırımların tesisin ekonomik ömrünü doldurmadan revizyona girmesine ve kamu zararına sebebiyet vereceği, sonuç olarak tesisteki ayrıştırmaların kamu zararı oluşturmayacak şekilde mahaldeki revizyonlarla birlikte gerçekleştirildiği

ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin ilgili birimleri tarafından gerekli teknik ve altyapı çalışmaları ile projelendirme işlemleri yapılarak, devre engel teşkil eden elektrik kullanım yerlerine ayrı abonelik tesis edilmesi ve genel aydınlatma kapsamında değerlendirilen yerlerdeki tesislerin elektrik dağıtım şirketlerine devrinin tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 69: İdarenin Tasarrufunda Olan Yerlerin Kültürel Faaliyetler İçin Kullanılmasından İşgal Harcı Alınmaması

İdarenin tasarrufunda olan alanların çeşitli faaliyetler için geçici olarak kullanıldığı durumlarda işgal harcı alınmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir belediyesinin gelirleri*" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"...

c) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...) belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

e) 7nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri" denilmektedir.

Diğer yandan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun işgal harcının konusunu belirleyen 52'nci maddesinde;

“Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

...” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Kanun'un 53'üncü maddesinde; işgal harcının mükellefinin 52'nci maddede yazılı maksatlarla idare taşınmazını işgal edenler olduğu, 55'inci maddesinde harcın matrahının işgal edilen yerlerin metrekaresi olarak alanı olduğu, 57'nci maddesinde ise harcın belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edileceği belirtilmektedir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre; İdarenin mülkiyetindeki veya tasarrufuna bırakılan yerlerdeki sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda faaliyet gösteren işletmelerden tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları Büyükşehir Belediyesinin geliridir. Dolayısıyla, İdarenin tasarrufunda olan kamu ortak kullanım alanları 2464 sayılı Kanun'da belirtilen faaliyetler için işgal edildiğinde, yine bu Kanun'da belirtilen usul ve esaslar dairesinde işgal harcı alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı içinde İdarenin sorumluluğunda olan Yenikapı etkinlik alanında 32 ve Maltepe Orhangazi parkında 18 olmak üzere toplamda icra edilmiş olan 50 adet “Memleket Günleri” adı altında ki etkinliklerden işgal harcı tahsil edilmediği görülmüştür. Ancak, 2464 sayılı Kanun'da sayılanların dışında herhangi bir istisna düzenlemesi söz konusu olmamasına rağmen, bahsi geçen yerlerin geçici işgalinden işgal harcı alınmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlemlere başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan yerlerde, İdareden izin

alınarak veya izinsiz gerçekleşen işgaller için işgal harcının tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 70: Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup, 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında oluşturulan gecekondu fonuna gelir getirmek üzere konut dışı maksatlar ile kiraya verilen taşınmazların, mevzuatında belirlenen azami kira süreleri dolmuş olmasına rağmen, ihale yapılmaksızın kiracılık ilişkisinin devam ettirildiği anlaşılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirleri düzenlemektedir.

Kanun'un "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun'daki hizmetlerin yürütülebilmesi için aynı maddede yazılı kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin (a) bendinde ise, 5218, 5223, 6188 ve 7367 sayılı Kanunlarla veya bu Kanun hükümlerine dayanılarak belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsaların veya izinsiz yapı yapılmak suretiyle işgal edilmiş bulunan belediyeye ait sahaların ve bu arazi ve arsalar üzerinde belediyelerce yaptırılan veya çeşitli şekillerde yapılarak belediyelere intikal eden yapıların, bu Kanun'un gerektirdiği hallerde, kiralarından, satışlarından veya sair şekillerde kıymetlendirilmelerinden elde edilecek gelirlerin, gecekondu fonunun gelirleri arasında bulunduğu ifade edilmiştir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Ucuz konut yapımına tahsis edilmemiş arsalar ile genel ihtiyaçlarla ilgili binaların kıymetlendirilmesi" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Konut yapımına tahsis edilmemiş arsalar ile konuttan başka maksatlar için kullanılacak binaların satılması, kiraya verilmesi veya başka şekillerde kıymetlendirilmesinde aşağıdaki esaslar uygulanır. Gayrimenkullerin öncelikle kiraya verilmek yolu ile değerlendirilmesi esastır.

a) Kiraya verilecek gayrimenkuller uzun ve kısa vadeli olarak kiraya verilir. Kira akıtları Borçlar Kanunu'nun 255. Maddesi gereğince tapu siciline kaydedilir.

1- Uzun vadeli olarak kiraya verilecek gayrimenkullerin üzerine sabit tesisler kurulmasına izin verilir ve bu tesislerin kira süresinin sonunda kiraya veren tarafta kalacağı sözleşmelerde tasrih olunur. Kira süresi en az 10, en çok 49 yıldır.

2- Kısa vadeli olarak kiraya verilecek gayrimenkuller üzerine yapılacak tesislerin hangi tarafa ait olacağı ve kira müddeti sözleşmelerinde belirtilir. Eğer tesis arsa malikinde kalmayacak ise, tesisin arsadan kaldırılması ve kaldırılışın şekil ve şartları da sözleşmelerinde belirtilir. Kira süresi 10 yılı geçemez.

3- Gayrimenkuller Artırma ve Eksiltme, İhale Kanunu hükümleri dahilinde ilgili komisyonlarca kiraya verilir.

4- Kira anlaşmalarının diğer şartları hakkında umumi hükümler uygulanır.

...” Denilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi'nin 775 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilen taşınmazlarının yönetimi Mesken Müdürlüğü uhdesinde sağlanmaktadır.

Mesken Müdürlüğü tasarrufunda bulunan ticari nitelikteki taşınmazlara ilişkin dosyalarının incelenmesi sonucunda, toplam 12 adet “konuttan başka maksatlar için kullanılan taşınmaz” dosyası bulunduğu, bu dosyalardan 4 tanesinin intifa hakkı verilmesine, 8 tanesinin ise kiralama yapılmasına ilişkin olduğu; intifa hakkı verilmesine ilişkin 4 adet sözleşmenin 31.12.2021 tarihi itibarıyla halen yürürlüğünün sürdüğü; bunların dışında kalan 8 adet kira sözleşmesinin sürelerinin tamamlandığı ve Yönetmelik'te belirtilen on yıllık azami kiralama sürelerinin de dolduğu; ancak söz konusu taşınmazlar için herhangi bir kiralama ihalesine çıkılmaksızın kiracılık ilişkilerinin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ticari nitelikteki taşınmazlara ilişkin dosyalarının incelendiği ve bunun sonucunda, toplam 10 adet “konuttan başka maksatlar için kullanılan taşınmaz” dosyasından 4 tanesinin intifa hakkı, 6 tanesinin ise kiralama yapılmasına ilişkin olduğu, 31.12.2022 tarihi itibarıyla bahse konu 6 işletmeye kiracılık işlemlerinin Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen, “Kira süresi 10 yılı geçemez” hükmüne istinaden devam ettirilemeyeceği tebliğinde bulunulduğu ve 2023 yılı boyunca kira bedellerinin güncellenerek kiracılık işlemlerinin mevcut şekliyle devam ettirildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu taşınmazların kiracıları ile ihale yapılmaksızın kiracılık

ilişkilerinin devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 71: İdarenin, Gecekondu Kanunu'na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması

İdare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamındaki dar gelirli, konutsuz vatandaşlar ile gecekondu bölgelerinin tasfiyesi ve ıslahı sebebiyle açıkta kalacakların konut ihtiyacını karşılamak amacıyla ayrılan birçok konutun boş tutulduğu ve boş tutulan konutların aidat ve diğer ortak giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Arsa tahsisi şart ve şekilleri" başlıklı 25'inci maddesinde;

"7'nci madde gereğince tespit olunan önleme bölgelerindeki arsalar, öncelikle gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verilir.

Bu arsalardan, ıslah ve tasfiye bölgelerinde bulunan diğer yapı sahiplerinden yapısının tasfiyesini isteyenler de faydalanabilirler.

Her ne sebeple olursa olsun, bu kanun hükümlerince arsa tahsis edilecek kimselerin, yoksul veya dar gelirli olması, kendisinin veya eşinin veya ergin olmayan çocuğunun herhangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya müsait arsaya veya herhangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık olan payına sahip bulunmaması şarttır.

Kimlerin yoksul ve dar gelirli sayılacağı, kendisine arsa tahsis edileceklerin öncelik sırası ve yukarıda sözü geçen diğer hususların esasları yönetmelikte belirtilir." denilmektedir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Şahıslara yapılacak yardımlar ve yardımların genel şartları" başlıklı 5'inci maddesinde, 775 sayılı Kanun uyarınca şahıslara yapılacak yardımlar arsa tahsisi, kredi tahsisi, aynı yardım, teknik yardım ve diğer kolaylıklar ile konut yardımı olarak sayılmıştır. Bu yardımlardan faydalanacak kimselerin Yönetmelik'in aynı maddesinde yazılı diğer şartları taşımaları da gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Yoksul veya dar gelirli olmak" üst başlıklı "Arsa, kredi, kiralık ve mülk konutların tahsisinde puanlama" başlıklı 7'nci maddesinde de genel olarak bir ailenin yoksul veya dar gelirli sayılabilmesi için toplam aile gelirinin, Toplu Konut İdaresi

Başkanlığının ailelerin yaşama ve geçim şartlarını, memur maaşlarındaki katsayı ve asgari ücret artışlarını dikkate alarak belirlediği limitlerin altında olması gerektiği ifade edilmiştir.

Arsa, kredi, kiralık ve mülk konutların dağıtımında puanlama sistemini gösterir tablo Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın 07.02.2022 tarihli ve 185784 sayılı Başkanlık Olur'u ile belirlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden; Belediyenin 775 sayılı Kanun'da yazılı görevlerini yerine getirmek için ayırdığı konutlarını, gecekonduların ıslah veya tasfiyesi sebebiyle açıkta kalacak kiracı veya ev sahiplerine, ıslah bölgesinde bulunan yapı sahiplerinden yapısının tasfiyesini isteyenlere, dar gelirli vatandaşlardan konutsuz olanlara tahsis edebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 2011 ile 2022 yılları arasında gecekondusu tasfiye edilen hak sahipleri ile dar gelirli konutsuz vatandaşlara toplam 1.315 adet konut tahsis edildiği ve 31.12.2022 tarihi itibarıyla söz konusu hak sahiplerinin kendilerine tahsis edilen konutlarında ikamet etmeye devam ettikleri görülmüştür.

Bununla birlikte, ayrıntısına aşağıdaki tabloda yer verilen İstanbul'un çeşitli ilçelerinde bulunan ve İdarenin aynı amaç için ayırdığı konutların bir kısmı boş tutulmuş ve boş tutulan söz konusu konutlar için 2022 yılı içerisinde aidat ve ortak giderler karşılığı olarak toplam 1.319.410,84 TL gider için İdare bütçesinden ödeme yapılmıştır.

Tablo 43: Boş Daire Aidatları

İlçe/Bölge	Ada/Parsel	Boş Daire No	M ² Net Alan	Oda Sayısı	2022 Ödenen Aidat (TL)
Çatalca					17.975,00
Ferhatpaşa	121 / 2	2	90	2+1	
Eyüpsultan					1.840,44
Güzeltepe	612	3	60...100	2+1	
Kağıthane					807.570,91
Hamidiye	6919/48 6906/23 6905/16	129	50...107	2+1	
Hamidiye	6954/47	5 1 1	49 83 99	1+1 2+1 3+1	
Seyrantepe	0/7696/15	294	95	2+1	
Pendik					228.564,49
Dolayoba	0/4689	53 9	83 70	2+1 1+1	
Şeyhli	0/5507/10 0/5536/29 0/9065/8	18	95	2+1	
Esenyali	0/10312/5	208	77	2+1	

Başakşehir					261.300,00
Ziya Gökalp	1487/1	130	100	2+1	
Kocasinan	1352/9 1254/12	4 5 4	62...70 66...94 116...167	1+1 2+1 3+1 Dubleks	
Sultangazi					2.160,00
Cebeci	3576/18	1	87	2+1	
Genel Toplam		873			1.319.410,84

31.12.2022 tarihi itibarıyla İdare tarafından 775 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek üzere boş tutulan konut sayısı toplam 873 adettir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yapılan harcamaların mali mevzuata uygun olması ile birlikte kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını da önceleyen bir sistematığe sahiptir.

Bu kapsamda, Kanun'un 8'inci maddesinde; hesap verme sorumluluğu anlamında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gecekondü önleme bölgelerinde yapılacak olan gecekondü tasfiyesi çalışmalarında hak sahiplerine yönelik bahse konu boş konutların tahsis işlemleri gerçekleştirilecek olup bu doğrultuda yapılan tahsis işlemleri süreçleri devam etmekte olduğunu ifade etmişlerdir. Bu sebeple bahse konu boş konutların tahsis işlemleri tamamlanana kadar olan süreçteki ortak gider ve aidat bedellerinin ödemeleri; Kat Mülkiyet Kanununun gereğince ilgili site veya apartman yönetimlerine yapılmaya devam edeceğini belirtmişlerdir. İdarenin cevabında tahsise ilişkin süreçlerin devam ettiği bu süreçlerin tamamlanana kadar ortak gider ve aidat ödemelerinin yapılmaya devam edeceği belirtilmiş olsa da 2021 yılında 986 olan boş konut sayısı 2022 yılı sonu itibarı ile 873 adettir. Bu kapsamda bulgu konusu hususta çalışmaların hızlandırılması ve konutların 775 sayılı Kanun'un amacı doğrultusunda kullanılmasının sağlanarak kaynakların atıl tutulmasının önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

Netice olarak, 873 adet konutun boş tutulması ve boş tutulan bu konutların aidat ve ortak

giderlerinin İdare bütçesinden karşılanmasında kamu yararı bulunmadığı gibi, söz konusu durum kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını da engellediği düşünülmektedir.

BULGU 72: İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi Mümkün Olmayan Bazı Haklar ile Taşınmazların İdare Tarafından İhalesiz Olarak Söz Konusu Şirketlere Devredilmesi

İdarenin mülkiyeti veya tasarrufu altında bulunan bazı taşınmazlar ile işletme hakları 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında ihale yapılmaksızın Belediye şirketlerine devredilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde;

"... 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, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen maddesinde, sayma suretiyle belirtilerek, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmazlardan ancak hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletme haklarının ihale yapılmaksızın belediye şirketlerine devredilebileceği açıkça düzenlenmiştir. Madde metninde, "gibi" ifadesine yer verilmeden işletme hakkı devredilebilecek yerler sayıldığından, şirketlere ihalesiz devredilebileceği belirtilen yerlerin dışında kalan herhangi bir taşınmaz üzerindeki işletme hakkının ve taşınmazın kullanımının 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yapılmaksızın belediye şirketlerine veya üçüncü kişilere devri mümkün değildir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketlerine devredilen taşınmazların incelenmesi sonucunda; hafriyat sahaları toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesislerin, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletme haklarının devri kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan taşınmazların ve/veya işletme haklarının mevzuata aykırı olarak ihalesiz bir şekilde anılan madde hükmü kapsamında belediye şirketlerine devirlerinin sağlandığı tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı olarak devredilen işletme haklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 44: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları

No	Şirket Adı	Konusu	Meclis Kararı	İşletme Süresi
1	İSPARK AŞ	Akıllı Bisiklet Kiralama Sistemleri İşletme Yetkisi	13.05.2015 Tarih ve 725 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl
2	İSPARK AŞ	Deniz Araçları Park Yeri İşletmeciliği	10.03.2021 Tarih ve 285 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl
3	İstanbul Ulaşım AŞ	Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parseller	16.02.2022 Tarih ve 159 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl
4	BELTUR	İdari Bina Olarak Kullanmak Üzere	13.09.2018 Tarih ve 1387 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl
5	BELTUR	Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezi	14.07.2017 Tarih ve 1194 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl
6	BELBİM	İstanbul Geneli Kart Başvuru Merkezi	13.09.2018 Tarih ve 1393 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl
7	AĞAÇ AŞ	Eyüp İlçesi Muhtelif Taşınmazların Fidanlık Olarak Kullanılması	12.07.2013 Tarih ve 1589 Sayılı Meclis Kararı	15 Yıl

İSPARK AŞ tarafından yapılan, deniz araçları park yeri işletmeciliği ve akıllı bisiklet kiralama sistemleri işletmeciliği 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde düzenlenen, ihale yapılmaksızın devredilebilecek nitelikteki işletme haklarından değildir. Zira deniz araçlarının parklanmasını sağlayan tekne parklarının "otopark" yeri olarak değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Keza akıllı bisiklet kiralama işletme hakkını da "otopark" yeri işletmeciliği olarak değerlendirmek mümkün değildir.

İstanbul Ulaşım AŞ ve BELBİM'e devredilen muhtelif taşınmazlar da "toplu ulaşım hizmetleri" olarak değerlendirilerek devredilmiştir. Ancak bu taşınmazlardan İstanbul Ulaşım AŞ'ye devredilen taşınmazlar bahsi geçen şirket tarafından kendi otobüslerinin bakım onarımının yapıldığı garaj alanı olarak kullanılmakta, BELBİM'e devredilen taşınmaz ise İstanbul genelinde toplu ulaşım hizmetlerinde kullanılan İstanbul Kart başvuru merkezi olarak kullanılmaktadır. Bahsi geçen şirketlerin, toplu ulaşım faaliyetlerinin ana unsuru dışında yan hizmetlerinde kullanılmakta oldukları bu taşınmazlar, Kanun'un "toplu taşıma hizmetleri" ibaresini aşacak şekilde yorumlanarak ilgili şirketlere devredilmiştir.

BELTUR AŞ tarafından işletilen, etkinlik çadırı olarak adlandırılan ve sosyal tesis

olarak işletilmek üzere tahsis edilen tesisin esasında Dr. Mimar Kadir Topbaş Gösteri ve Sanat Merkezi (Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezi) olduğu, yaklaşık 13.300 metrekarelik taşınmazın, ana salon, fuaye alanları, toplantı salonları, özel salonlar ve idari kısımlardan oluştuğu, restoran alanının ise taşınmazın çok küçük bir kısmını teşkil ettiği anlaşılmıştır. Söz konusu restoran alanında İdarenin diğer sosyal tesislerinde olduğu gibi halkın sürekli kullanımına özgülenmiş bir sosyal tesisten bahsedilmesinin mümkün bulunmadığı, taşınmazın tahsis edilmesindeki amaç olan sosyal tesis olarak işletilme vasfını göstermediği, bu haliyle yapılan işletmecilik faaliyetinin toplantı ve fuarcılık hizmeti verilmesini kapsadığı görülmüştür.

13.09.2018 tarihli ve 1387 sayılı Meclis Kararı ile BELTUR AŞ'ye devredilen sosyal tesis niteliğindeki alanın içerisinde Hidiv Kasrı'nın iki adet müştemilatı olduğu bunlardan 808,30 m2 taban alanlı binanın şirket genel müdürlüğü olarak kullanıldığı, 361,10 m2 taban alanlı yapının ise şirket genel müdürlüğü ek hizmet binası olarak kullanıldığı görülmüştür.

Ağaç AŞ'ye devredilen taşınmazlar “sosyal tesis” kapsamında devredilmiştir. Ancak bu taşınmazlar, şirketin ana faaliyet konusunu oluşturan fidan yetiştiriciliği ve satışı amacıyla kullanılmaktadır.

Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilerek belediye şirketlerine devredilen söz konusu işletme haklarının mevzuata aykırı bir şekilde devredildiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu yerlerin bizzat belediye eliyle işletilmesi isteniyor ise, bütçe içi işletme kurulması suretiyle İdarenin kendi personeli ve kaynakları ile işletmecilik yapmasında yasal bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu yerlerin işletme hakkının belediyenin kendi şirketleri de dâhil olmak üzere üçüncü kişilere devredilmesi isteniyorsa işletme haklarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale yapılmak suretiyle kiralanması Kanun'un emredici hükmü gereğidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesine göre işletme hakları İdare iştiraklerine devredilen taşınmazlardan “Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezinin” yürürlük süresinin sona erdiği ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edildiği, Beltur AŞ'ye devredilen Hidiv Kasrındaki yapıların da meclis kararı yürürlük süresinin 2023 yılı Eylül ayı içerisinde dolacağından yürürlük süresinin sona ermesinin ardından bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak yeniden işlem tesis edileceği, “Akıllı Bisiklet, Deniz Araçları Park Yeri, Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parseller ve İstanbul Geneli Kart

Başvuru Merkezleri” ise 5216 sayılı Kanununun 26’ncı maddesinde bahsedilen “toplu ulaşım hizmetleri” kapsamında veya tamamlayıcı faaliyeti niteliğinde olduğundan ilgili mevzuat ile uyumlu olduğu, “Eyüp İlçesi Muhtelif Taşınmazların Fidanlık Olarak Kullanılması” kapsamında alınan 12.07.2013 tarih ve 1589 sayılı Meclis Kararının bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi için Belediye Meclisine teklifte bulunulacağı ifade edilmiştir.

Ancak, “Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezinin” işletmecilik hakkının 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edildiğine ve BELTUR AŞ’ye devredilen Hidiv Kasrındaki yapıların da Eylül ayından sonra ki tasarrufuna ilişkin kamu idaresi cevabında söz konusu hususu ispatlayacak herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Deniz araçları park yeri işletmeciliği, Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parseller, İstanbul Geneli Kart Başvuru Merkezi ile akıllı bisiklet kiralama sistemleri işletme yetkisinin İstanbul genelinde toplu ulaşım hizmetleri kapsamında değerlendirmek ise mümkün değildir. Zira deniz araçlarının park yeri işletmeciliği bir ulaşım hizmeti değil deniz araçlarına park yeri sağlanması hizmetidir. Söz konusu hizmet 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinde sayılan ve belediye şirketlerine ihalesiz verilebilecek otopark işletmeciliği kapsamında da değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Akıllı bisiklet kiralama sistemlerinin işletme yetkisinin söz konusu bisikletlerin temini, bakım onarımı ile kiralamaya hazır halde bulundurulmasını içeren, toplu ulaşım değil bireysel kullanıma sunulan bir hizmet olduğundan İstanbul geneli toplu ulaşım hizmeti olarak değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır. İstanbul Ulaşım AŞ’ye devredilen taşınmazlar bahsi geçen şirket tarafından kendi otobüslerinin bakım onarımının yapıldığı garaj alanı olarak kullanılmakta, BELBİM’e devredilen taşınmaz ise İstanbul genelinde toplu ulaşım hizmetlerinde kullanılan İstanbul Kart başvuru merkezi olarak kullanılmaktadır.

Sonuç olarak, mezkûr meclis kararlarının iptal edilerek, işletme haklarının ya bütçe içi işletme kurulması yoluyla belediye tarafından kullanılması ya da ihale yoluyla kiraya verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 73: Şirketlere Devredilen İşletmelerin Gelirlerinden Alınan Payların Teyit Edilmemesi

İdare tarafından, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26’ncı maddesi kapsamında, elde edilen gelirden pay almak kaydıyla belediye şirketlerine ihalesiz olarak devredilen işletmelerden elde edilen gelirlerin teyidinin yapılmadığı, şirketler tarafından beyan

olunan ve herhangi bir kanıtlayıcı belgeye dayanmayan bildirimlerin kontrol edilmeden kabul edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; "(...) 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, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir (...)" denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup, bu itibarla belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanının, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görevleri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek başkanın görevleri arasında sayılmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak ve büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek sorumluluğu büyükşehir belediye başkanına tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile İdare şirketlerine farklı nitelikte ve kullanımda olan taşınmazlar ve

işletme haklarının devredildiği, Meclis kararında maktu bir bedel belirlenmeyerek şirketin elde ettiği gelirden İdareye belirli bir oranda pay verilmesi koşuluyla işletme hakkının devrine karar verildiği görülmüştür. Söz konusu yerlerin işletmesini yürüten şirketler, kazançları üzerinden hesaplanan pay tutarını belirlenen sürelerde İdareye bildirmektedir. Bu payların muhasebe kaydına esas teşkil eden muhasebe işlem fişlerinin eklerinde ise sadece şirket tarafından bilgisayar ortamında hazırlanmış gelirden pay tablosu yer almakta, hesaplanan pay tutarının dayanağını gösteren fiş, fatura, gelir tablosu, hesap tablosu ve benzeri kanıtlayıcı herhangi bir belge bulunmamaktadır.

Elde edilen gelir üzerinden İdareye pay verilmek suretiyle şirketlere devredilen yerlerin listesi aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 45: Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Yerler

Şirket Adı	Konusu	Meclis Kararı	Süresi	Ciro Payı
BELTUR AŞ	Yenikapı Rekreasyon ve Etkinlik Alanında Bulunan Etkinlik Çadırının (Tüm Cüzleri ve Demirbaşları) Sosyal Tesis Olarak Kullanılmak Üzere	14.07.2017 Tarih ve 1194 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	25%
BELTUR AŞ	Pendik İlçesi Dedepaşa Caddesi Yanı Çevre Düzenlemesi Kapsamında Yapılan, Sosyal Tesisin ve Buna Bağlı Alanların İşletmeciliği	15.02.2018 Tarih ve 208 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	8%
BELTUR AŞ	Pendik Şehir Parkı Ticaret Alanı Yerleşim Planında Belirtilen Kafeterya (2 Adet), Sergi Alanı ve Wc Ünitelerinden Oluşan Sosyal Tesis Alanı	17.05.2018 Tarih ve 747 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl	5%
BOĞAZIÇI YÖNETİM AŞ	Mesire Alanı (Kemerburgaz Kent Ormanı)	13.07.2018 Tarih ve 1282 Sayılı Meclis Kararı	Orman Müdürlüğü ile yapılan sözleşme süresince	10%
İSPARK AŞ	Akıllı Bisiklet Kiralama Sistemleri İşletme Yetkisi	13.05.2015 Tarih ve 725 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl	5%
İSPARK AŞ	Alibeyköy Oto Terminali	12.05.2011 Tarih ve 1126 Sayılı Meclis Kararı	20 Yıl	50%
İSPARK AŞ	İstinye ve Tarabya Koşulları Deniz Araçları Park Yeri İşletmeciliği	10.03.2021 Tarih ve 285 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	10%
İSPARK AŞ	Otoparkların İşletilmesi	13.12.2018 Tarih ve 1935 sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	Katlı otoparklar için %15; yol üstü ve açık otoparklardan %5 pay
İSPARK AŞ	Belgrad Ormanları Otoparkları	13.09.2013 Tarih ve 1879 sayılı Meclis Kararı	10 Yıl	50%
İSPARK AŞ	Cihangir Katlı Otopark	16.02.2007 Tarih ve 315 Sayılı Meclis Kararı	30 Yıl	10%
İSPARK AŞ	Hacı Osman Metro İst.	12.05.2011 Tarih ve 1124 Sayılı Meclis Kararı	30 Yıl	2%
İSTANBUL ŞEHİR HATLARI	İskeleler	Muhtelif Meclis Kararları	Muhtelif Süreler	1,20%
KÜLTÜR AŞ	Gazete Satış Büfeleri	17.07.2020 Tarih ve 604 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	50%

METRO İSTANBUL AŞ	İstanbul Genelindeki Ulaşım Hatları ve Mütemmim Cüzleri	18.01.2019 Tarih ve 174 Sayılı Meclis Kararı	Tramvay (T1, T3, T4) ve Metro Hatlarının (M6) işletme hasılatının %6, Diğer Hatlarda %15
----------------------	--	---	--

Bu itibarla, İdareye aktarılan gelirlerin kaynağını ve doğruluğunu kanıtlayan herhangi bir belgenin bulunmaması ve İdare tarafından bu bilgi ve belgelerin kontrolünün yapılmamasının, kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımı konusunda kontrol zafiyeti oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 74: Biyometanizasyon Tesisi İşletme Hakkının Meclis Kararı Olmaksızın ve İhale Edilmeksizin Devredilmesi

Kompostlaştırma Tesisinin Yapılması ve İşletilmesi İşine ilişkin işletme hakkının; niteliği önemli derecede değişmesine rağmen meclis kararı alınmaksızın ve yeniden ihale edilmeksizin encümen kararı ile aynı şirkete devredildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 36'ncı maddesinde ise; 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak işin niteliği, nevi ve miktarının belirtilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un "Şartname ve eklerinde değişiklik halinde ilan" başlıklı 19'uncu maddesinde, ilan yapıldıktan sonra şartname ve eklerinde değişiklik yapılamayacağı, değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunlulukların bir tutanakla tespit edilerek önceki ilanların geçersiz sayılacağı ve işin yeniden aynı şekilde ilan edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, taşınmaz malların alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek meclisin yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesine göre taşınmaz

malların satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek ise encümenin yetkileri arasında yer almaktadır.

Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının 3 yıla kadar belediye encümeni kararı ile; 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararına binaen ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi mümkündür.

12/07/2005 tarihli ve 1367 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile Kömürcüoda Katı Atık Düzenli Depolama Sahasında mevcut ve bu sahaya gelecek olan katı atığın değerlendirilerek kompost ürünü elde edilmesi ve bu atık içerisindeki geri kazanım malzemelerinin ayıklanarak ekonomiye kazandırılması için kompostlaştırma ve bu tesisin yapım maliyetinin işletmeci firma tarafından karşılanması, buna karşılık tesisi inşa eden firma tarafından 25 yıl süre ile işletilmesi ve işletme süresince elde edilecek gelirlerden belediyeye belirli bir oranda pay verilmesine karar verilmiştir.

Meclis kararı üzerine 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nun 51/(g) maddesine göre ihale edilen Şile-Kömürcüoda Katı Atık Kompost ve Geri Kazanım Tesisi Kurularak 25 Yıl Süre ile işletilmesi işi Belediye Encümeni kararı ile İdarenin %97 sermayedarı olduğu (...) AŞ üzerinde kalmıştır.

İhaleye çıkılan iş için yüklenici firma ile 2005 yılında 25 yıllık bir sözleşme imzalanmış ve işin 2030 yılında sona ereceği belirtilmiştir. Ancak, sözleşme süresinin sona ermesine 10 yıl kala, 2020 yılında, yüklenici firmanın talebi doğrultusunda işin mahiyeti tamamen değiştirilmiştir. 2005 yılında ihalesi yapılan "Katı Atık Kompost ve Geri Kazanım Tesisi Kurularak 25 Yıl Süre İle İşletilmesi" işi, tesisinin bulunduğu arazi içerisinde kalmak üzere mevcut tesislere ek olarak biyokütleden enerji üretimi yatırımının yapılarak kompost üretilmesi, yan ürün olarak da üretilen biyogazdan elektrik üretilmesi işine revize edilmiş olup aynı şartlarla, elde edilen gelirden %7 İdare payının ödenmesi suretiyle, aynı firmaya meclis kararı olmaksızın ve ihale edilmeksizin encümen kararı ile devredilmiştir.

Bahsi geçen iş ilk ihaleye çıktığındaki durumdan çok farklı bir boyuta bürünmüş olup işin içine elektrik enerjisi üretilmesi dâhil edilmiştir.

İhale edilmek suretiyle işletme hakkı devredilen bir işin, niteliğinin önemli derecede değişmesi ve bu değişikliğin ilk sözleşme süresinin sona ermesine 10 yıl kala encümen kararı ile yapılması hem 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yukarıda yer verilen hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; sözleşme hükümleri kapsamında söz konusu bölgeye tesis kurulması, gerekli ekipmanların temini, ticari anlamda değişik şekillerde değerlendirme hakkının yükleniciye ait olduğu, sözleşmede yer alan tesisin sözleşme gereği tahsisi yapılan yerde kurulması, süresinin sözleşmede öngörölmüş sürede bitmesi ve sözleşmede yer alan İdare payının söz konusu tesisin üreteceği elektrik bedelinden de İdare'ye ödenmesi koşuluyla uygun olduğu, üretilecek elektrik enerjisinin teknik anlamda geri kazanım prosesi olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu açıklama yapılırken dayanak olarak İşe ait Sözleşme ve Özel Teknik Şartnamenin ilgili maddelerinde ki “Söz konusu bölgeye, tesisin kurulması, gerekli ekipmanların temini, ticari anlamda değişik şekillerde değerlendirilmesi yükleniciye aittir” ve “Teklif çalışır vaziyette, noksansız anahtar teslimi bir tesisin gerçekleştirilmesi için yapılacaktır. Teklifte, aşağıda sıralanan tüm işletme birimleri, binaları ve çalışan tesisin teslimine kadar gerekli olan işler gerçekleştirilecektir. Ön şartlandırma sonucunda elde edilen geri kazanılabilir 80 mm üstü evsel nitelikli atıklar ayırma bölümüne; 80 mm altında kalan organik içerikli atıklar ise İdare'nin belirleyeceği fermantasyon alanlarına nakledilecektir” hükümleri ileri sürölmüştür.

Dolayısıyla İdare tarafından; Kompostlaştırma Tesisinin Yapılması ve İşletilmesi işinin niteliğinin değişmediği ve işletme hakkı verilen aynı yüklenici tarafından proses revizyonu ile tesisin verimliliğinin artırıldığı belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından bulguya verilen cevapta işin niteliğinin önemli derecede değişmediği, değişikliğin proses revizyonu ile tesisin verimliliğinin artırılması olarak görölməsi gerektiği ve bunun da hukuki dayanağının sözleşmede yer alan “Söz konusu bölgeye, tesisin kurulması, gerekli ekipmanların temini, ticari anlamda değişik şekillerde değerlendirilmesi yükleniciye aittir” hükmünden ileri geldiği ifade edilse de bahsi geçen değişiklik sonrası tesisten elde edilen gelirden önemli derecede artış meydana gelmiştir. Proses değişikliği olarak nitelendirilen değişiklik öncesi tesisin yıllık toplam cirosu 10 Milyon TL'yi bile geçmez iken değişiklik sonrasında yıllık ciro 51 Milyon TL'ye kadar ulaşmıştır. Tesisin cirosundaki bu artış işin niteliğinin ne ölçüde değiştiğinin bir kanıtıdır. Ayrıca sözleşmede yer alan “tesisin ticari anlamda değişik şekillerde değerlendirilmesi yükleniciye aittir” hükmünün, bahsi geçen değişikliğin ihalesiz ve meclis kararı olmaksızın yapılmasına hukuki dayanak kazandırmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, niteliği itibariyle önemli ölçüde değişen bir işin aynı yükleniciye ihale yapılmaksızın verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup revize edilen iş için 3 yıldan

fazla süreli olarak işletme hakkı devredilmesi düşünülüyorsa belediye meclisinin kararı alınarak ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 75: Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynakları Sayesinde Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi

İdare tarafından, evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinde oluşan depo gazının (LFG) toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi ile atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi ve işletme süresince de elde edilen elektrik gelirinden İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işlerinde, sözleşmelerinde yer verilmemesi sebebiyle karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden mahrum kalındığı görülmüştür.

İstanbul İli genelinde toplanan evsel nitelikteki katı atıkların depolandığı ve bertarafının yapıldığı Odayeri, Kömürcüoda ve Seymen katı atık düzenli depolama sahalarında, atıklardan kaynaklanan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin gerekli tesislerin kurulması işleri ile Kemerburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında elde edilen gelirden İdareye pay verilmek suretiyle ihale edilmiştir.

Bahsi geçen ihaleleri, İdarenin %97 sermayedarı olduğu AŞ almıştır. Yapılan dört ihalenin de rekabet şartlarından uzak bir şekilde yapıldığı değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; Odayeri ve Kömürcüoda katı atık düzenli depolama sahalarında oluşan depo gazının (LFG) elektrik enerjisine dönüştürülmesi işi mevzuata ve rekabet şartlarına aykırı olarak 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile; Seymen katı atık düzenli depolama sahasında oluşan depo gazının(LFG) elektrik enerjisine dönüştürülmesi işi ve Kemerburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işi 2886 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi kapsamında kapalı teklif usulü ile ancak ihaleye katılım şartlarının ağır belirlenmesi sebebiyle tek katılımcı olan İdare iştiraki olan, AŞ'ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki AŞ, bu yerlerin işletmesini alt kiracılık sözleşmeleri ile üçüncü kişilere kiralamıştır. Alt kiracılık sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde sahalarda oluşacak depo gazının (LFG) elektrik enerjisine dönüştürülerek bertarafı neticesinde elde edilecek karbon emisyon azaltım kredilerinin satışından AŞ'ye pay verilmesi öngörülmüş iken İdare ile AŞ arasında yapılan sözleşmede İdareye bu satışlardan pay verilmesi öngörülmemiştir.

Karbon emisyon azaltım kredisi, kredi sahibine bir ton karbondioksit veya eşdeğeri sera gazı salma hakkı sağlayan, ticareti yapılabilir bir izin veya sertifikadır. Karbon emisyon azaltım kredisi kavramı tüm dünyada Kyoto protokolü ile gündeme gelmiştir. Karbon piyasası ise, emisyon izinlerinin alınıp satıldığı bir piyasa olup, emisyon ticareti mekanizması çerçevesinde, belirli bir emisyon hedefi olan ülkelerin kendi aralarında emisyon izinlerinin alınıp satılabilmelerini sağlamaktadır.

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS)'nin eki olan Kyoto Protokolü, 1997 yılında imzalanmış ve 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Protokol'e 2009 yılında taraf olmuştur. BMİDÇS, sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik stratejileri ve yükümlülükler düzenlerken, Kyoto Protokolü ise bazı mekanizmalar aracılığıyla sera gazlarının atmosfere salınımını azaltmayı amaçlamaktadır. Sera gazının salınımının azaltılması hedefi doğrultusunda, Kyoto Protokolü ile gündeme gelen mekanizmalardan birisi de emisyon ticareti mekanizmasıdır.

Emisyon azaltımı ya da kontrollü artış yükümlülüğü olan Sözleşme'nin Ek-I ülkeleri, Kyoto Protokol'ünün Ek-B listesini oluşturmaktadır. Protokol'e taraf olan, Ek-B listesi dışındaki diğer ülkeler, Ek-dışı ülkeler olarak adlandırılmakta olup, bunların sera gazı emisyon azaltımı konusunda sayısal yükümlülükleri bulunmamaktadır. Protokol kabul edildiğinde BMİDÇS tarafı olmayan Türkiye, Protokolün Ek-B listesine dâhil edilmemiştir. Dolayısıyla, Türkiye'nin sayısallaştırılmış emisyon sınırlandırma /azaltım taahhüdü bulunmamaktadır.

Uluslararası alanda, zorunlu ve gönüllü olmak üzere iki tür karbon piyasası mevcuttur. Türkiye, henüz bir yükümlülük altına girmediğinden zorunlu pazarda bulunmamakla beraber "Gönüllü Karbon Kredileri" üretmektedir.

Karbon piyasası, özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarının günümüzde öneminin artması ve yaygınlaşması sonucu piyasa hacmi her geçen yıl artmakta olan bir alandır. Hızla büyüyen uluslararası gönüllü karbon piyasalarının 2022'de 2 milyar dolar işlem hacminin 2030'a kadar toplam büyüklüğünün 50 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Bahsi geçen ihaleleri alan İdare iştiraki AŞ'nin yayınlanmış mali tabloları incelendiğinde de, karbon piyasasındaki işlem hacminin nasıl hızlı bir artış gösterdiği açık bir şekilde görülebilmektedir. AŞ'nin gelir tablosunun ayrıntısına bakıldığında karbon kredisi satış gelirleri 2020 yılında 7.562.550,00 TL iken 2021 yılında %843 artış göstererek 63.767.838,00 TL'ye ulaşmıştır.

Katı bertaraf ve düzenli depolama tesisleri ile atık yakma tesisinin işletilmesi işlerinin sözleşmeleri ile yüklenici firma AŞ'nin alt yükleniciler ile yaptığı sözleşmelerin incelenmesi neticesinde;

Odayeri ve Kömürcüoda Katı Atık Düzenli Depolama Alanı için İdare ile AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; AŞ ile alt yükleniciler arasında yapılan sözleşmelerde Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %80'inin AŞ'ye ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Alanı için İdare ile AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; AŞ ile alt yüklenici arasında yapılan sözleşmede Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %41'inin AŞ'ye ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Kemberburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işinde ise İdare ile AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup, bu itibarla belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanının, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görevleri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak başkanın görevleri arasında sayılmış,

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak ve büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek sorumluluğu büyükşehir belediye başkanına tanımlanmıştır.

Yukarıda bahsi geçen elektrik üretim tesisleri, İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan ve ihale ile elde edilen gelirden belirli oranda pay almak suretiyle işletme hakkı devredilen tesislerdir. İdarenin bu tesislerden elde edilen her türlü gelirden pay alması beklenen ve kamu menfaatleri gereği olması gereken bir durumdur. İdarenin, kendi mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bu tesisler sayesinde yaratılan bir gelir kaynağından pay almaması kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması ilkeleri ile örtüşmediği gibi hakkaniyetle ve kamu menfaatleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; karbon emisyon azaltım kredisi satış piyasasının ihaleye çıkılan tarihlerde ülkemizde yaygın olmaması ve gönüllü piyasa olarak uygulanması sebebiyle gelir kalemi olarak sözleşmede öngörülmediği ve söz konusu işlerde idare payının, yüklenici tarafından beyan edilen yeminli mali müşavir onaylı brüt ciro üzerinden alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; karbon piyasası, özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarının günümüzde öneminin artması ve yaygınlaşması sonucu piyasa hacmi her geçen yıl artmakta olan bir alandır. İdarenin yüklenici firma ile gerekli görüşmeleri yaparak karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden pay alınmasının sağlanması, İdare gelirlerinin geleceğe yönelik olarak artırılması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 76: Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi

İdare tarafından evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı katı atık bertaraf ve düzenli depolama sahalarında oluşan depo gazının (LFG) toplanması, toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi ve İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işlerinde İdarenin ciro paylarının düşük kaldığı görülmüştür.

İdare tarafından İstanbul genelinde toplanan evsel nitelikteki atıkların toplanması, düzenli olarak depolanması ve bertaraf edilmesi amacıyla İdare mülkiyetinde bulunan;

Eyüp İlçesi Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama Alanı ve Şile İlçesi Kömürcüoda

Düzenli Depolama Alanında depolama sonrası açığa çıkan ve direkt olarak atmosfere karışmakta olan depo gazının (LFG) toplanması, enerjiye dönüştürülerek işletilmesi ve enerjinin kullanılması ile çevreye olan zararlı etkisinin bertaraf edilmesi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile İdarenin iştiraki olan AŞ'ye ihale edilmiştir.

İdare tarafından evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi için kurulacak tesislerin inşa ettirilmesi, tesislerin yapılması, söz konusu alanlarda işletme yaptırılması ve işletme süresince de elde edilen elektrik gelirinden İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi kapsamında İdarenin iştiraki olan AŞ'ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki ,, ,, A.Ş, bu yerlerin işletmesini alt kiracılık sözleşmeleri ile üçüncü kişilere kiralamıştır. Alt kiracılık sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde ,, ,, AŞ'nin elektrik üretiminden elde edilen gelirden aldığı ciro paylarının, İdarenin elde ettiği paylardan çok daha yüksek olduğu görülmüştür. Şöyle ki;

Eyüp İlçesi Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama Alanı ve Şile İlçesi Kömürcüoda Düzenli Depolama Alanı için İdare payı cirodan %8 pay olarak öngörülmüş iken asıl kiracı AŞ'nin alt kiracılar ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde bu alanların işletilmesi ve depo gazının yakılarak elektrik enerjine dönüştürülmesi sonucu elde edilen elektrik gelirinden A.Ş'ye %36 cirodan pay verilmesi öngörülmüştür. Diğer alt kiracı ile yapılan sözleşmede ise AŞ payı %40 olarak öngörülmüştür.

Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi işi için İdare payı cirodan %9 pay olarak öngörülmüş iken asıl kiracı AŞ'nin alt kiracı ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde bu alanların işletilmesi ve depo gazının yakılarak elektrik enerjine dönüştürülmesi sonucu elde edilen elektrik gelirinden AŞ'ye %41 pay verilmesi öngörülmüştür.

Bahsi geçen tesislerden 2020 ve 2021 yıllarında İdare payları ve ,, ,, AŞ'nin payları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 46: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler

YIL	İDARE GELİRİ (TL)	(X) AŞ GELİRİ (TL)
2020	37.679.925,32	178.739.307,75
2021	66.032.483,58	308.530.437,04

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanı, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediye başkanının, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediyenin hak ve menfaatlerini koruma görevi bulunmaktadır.

Belediye şirketleri belediyenin hissedarı olduğu şirketler olsalar da bu şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan düzenlemeler doğrultusunda piyasa koşullarına göre faaliyet göstermekte olan özel hukuk tüzel kişileridir.

Yukarıda sayılan işlerden, Odayeri ve Kömürcüoda düzenli depolama tesislerinde ortaya çıkan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin işletme hakkı 2005 yılında 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile; Seymen düzenli depolama tesisinde ortaya çıkan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin işletme hakkı 2016 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihale edilmiştir.

Odayeri ve Kömürcüoda tesisleri mevzuata aykırı olarak ve rekabet şartlarından uzak şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi çerçevesinde pazarlık usulü ile ihale

edilmiştir. Seymen tesisi ise aynı Kanun'un 36'ncı maddesine göre Kapalı Teklif usulü ile ihale edilmiş olsa da ihaleye katılım şartlarının ağır düzenlenmesi sebebiyle sadece İdare iştiraki olan AŞ'nin katılımı ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla bahsi geçen üç tesisin de ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması esaslarına aykırı olarak işletme haklarının devredildiği anlaşılmıştır.

İşletme hakkını alan AŞ'nin herhangi bir faaliyette bulunmadan bu tesislerin yapımı ve buralardan üretilecek elektrik enerjisinin satışından pay almak suretiyle buraları İdareye verdiği paydan çok daha yüksek ciro payları ile üçüncü şahıslara kiralaması İdarenin bu tesisleri rekabet şartlarından uzak şekilde, çok düşük bedellere kiraladığı sonucunu doğurmaktadır.

Bu itibarla, AŞ'nin hiçbir faaliyette bulunmadan bu işlerden %30-40 gibi cirodan pay alırken mülk sahibi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, cirodan %8-9 oranlarında pay almasının hakkaniyetle ve kamu menfaatleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Söz konusu işlerde Devlet İhale Kanununa göre muhammen bedel tespit komisyonlarının İhale konusu olan işlerin "tahmin edilen bedelini" belirlediği, bu bedelin gerekli görüldüğü hallerde ihale komisyonu (Büyükşehir Belediye Encümeni) tarafından tahkik edildiği, İdare paylarının Odayeri LFG Tesisi ve Kömürcüoda LFG Tesisi için 10.11.2005 tarihinde ve Seymen LFG için 21.12.2016 tarihinde yapılan ihalelerde ihale komisyonu (Büyükşehir Belediye Encümeni) tarafından karara bağlandığı, söz konusu işlerde idare paylarının, ilgili sözleşmelere istinaden alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bulgu metninde de ifade edildiği gibi İdare ciro payları, hakkaniyetle bağdaşmayacak şekilde İdare aleyhine çok düşük belirlenmiştir. İdarenin yüklenici firma ile gerekli görüşmeleri yaparak ciro paylarının İdare açısından daha makul seviyelere yükseltilmesi, İdare gelirlerinin artırılması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 77: Kiralama Suretiyle Edinilmiş Olan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi

İdare tarafından İstanbul Orman Bölge Müdürlüğünden kiralanan Beykoz ilçesi Kılıçlı köyü 139 numaralı bölme içerisinde kalan taşınmazda (film platosu) aktif bir kullanım bulunmadığı, ancak, herhangi bir faaliyet için kullanılmayan söz konusu taşınmaz için her yıl güncellenen tutarlarda kira bedeli ödendiği görülmüştür.

Beykoz İlçesi Kılıçlı köyü 139 numaralı bölme içerisindeki 265.963 m² alan ve bu alan içerisinde bulunan 7.627,78 m² alanlı 53 adet yapı ve tesisler, Beykoz 2. Noterliğinden onaylı 15.07.2009 tarihli ve 21156 sayılı kira sözleşmesi ile Orman Bölge Müdürlüğü tarafından Beykoz Belediye Başkanlığına kiralanmıştır.

Beykoz Belediyesi tarafından kiralanılan söz konusu alanda, film platosu yapılmak amacıyla, Büyükşehir Belediyesi tarafından 16.03.2011 tarihinde “Beykoz Yeşilçam Film Platosu Onarım ve Tamamlama İnşaatı” işi ihale edilmiş, ihale sonucunda işin yüklenicisi ile 11.04.2011 tarihinde 11.591.469,92 TL bedelli Sözleşme imzalanmış ve 13.04.2011 tarihinde yer teslimi yapılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi, Beykoz Belediyesine ait kiracılık hakkının kendisine devri için yazışmalar yapmış, 31.12.2015 tarihli ve 96 sayılı Bakanlık oluru ile devir uygun bulunmuş, 15.01.2016 tarihi itibarıyla devir sözleşmesi imzalanarak söz konusu yerin 2038 yılına kadar kiracısı haline gelmiştir.

16.03.2011 tarihinde ihalesi yapılan “Beykoz Yeşilçam Film Platosu Onarım ve Tamamlama İnşaatı” işi, Orman Bölge Müdürlüğü tarafından, kiraya verilen alanda yapılan faaliyetler için gerekli izinlerin alınmadığı ve yasal prosedürlerin tamamlanmadığı gerekçesiyle 13.07.2016 tarihinde durdurulmuştur.

İşin durdurulduğu 13.07.2016 tarihine kadar 11.591.469,92 TL’lik sözleşme bedelli işin 6.243.808,50 TL’lik kısmı (işin yaklaşık %53,87’si) gerçekleştirilmiştir. Ancak, alınması gereken izinler henüz alınmadığından işin tamamlanmasına ilişkin herhangi bir adım da atılmamıştır.

Yapılan incelemede, kiralanılan taşınmazın İdare faaliyetlerinde değerlendirilmesine ilişkin olarak İdarenin birimleri arasında birtakım yazışmalar gerçekleştirildiği, taşınmazın kullanım hakkının İdarenin kendi birimleri arasında el değiştirdiği, ancak son aşamada 31.12.2022 tarihi itibarıyla taşınmazın Büyükşehir Belediyesi faaliyetleri kapsamında değerlendirilmesi yönünde somut bir adım atılmadığı, taşınmazın atıl halde kalmaya devam ettiği görülmüştür.

Mezkûr taşınmazın kullanımı karşılığında Büyükşehir Belediyesi bütçesinden kira bedeli, ağaçlandırma bedeli ile bu bedellere ilişkin KDV bedeli ödemesi yapılmaktadır. Atıl halde duran ve hiçbir Belediye faaliyetinde kullanılmayan söz konusu taşınmaz için 2022 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi bütçesinden toplam 1.132.031,68 TL tutarında ödeme

yapılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu taşınmazın İdare uhdesinde gerçekleştirilmekte olan afet öncesi ve sonrasında yürütülecek çalışmalarla ilgili eğitim ve lojistik depolama alanı olarak değerlendirilmesiyle ilgili çalışmaların devam ettiği ve arazinin birim m² kiralama değeri, piyasa emsallerinin çok altında olduğundan aynı büyüklükteki bir alanı İdarenin aynı maliyet ile kiralaması mümkün olmadığından, kira sözleşmesinin devamında kamu yararı görüldüğü ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdare kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla; söz konusu taşınmazın Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinde kullanılması mümkünse bunun ivedilikle sağlanması, bu mümkün değilse sözleşmenin feshi yoluna gidilerek kullanılmayan taşınmaz için kira ödeme yükünün ortadan kaldırılması uygun olacaktır.

BULGU 78: Kiraya Verilen Taşınmazların Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların sözleşmesinde hüküm olmasına rağmen kiracıları tarafından sigorta işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

İdare ile kiracılar arasında imzalanan Kira Sözleşmesinin “Sigorta” başlıklı 17’nci maddesinde;

“Kiracı taşınmazda sabotaj, yangın gibi tehlikelere karşı her türlü tedbiri alacak, Ayrıca her türlü yangın, doğal afet ve kazaya karşı İBB adına sigorta yaptırıp, poliçenin bir örneğini idareye verecektir. Sözleşmenin uzatılması halinde hiçbir ihtara gerek olmaksızın yeni dönem için de sigorta yaptırıp poliçesini getirecektir. Aksi takdirde doğacak zararı tazmin etmekle yükümlüdür.” denilmektedir.

Aynı sözleşmenin “Sözleşme Feshi” başlıklı 22’nci maddesinde ise;

“Sözleşme yapıldıktan sonra, kiracının taahhüdünden vazgeçmesi veya yükümlülüklerini şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine İBB, En az 10 (on) gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı geliri kaydedilir ve sözleşme feshedilerek, hesaba genel hükümlere göre tasfiye edilir.” şeklinde ifade edilmiştir.

İdareye ait taşınmaz kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde; İdareye ait olup kiraya verilen toplamda 650 taşınmazın birçoğunun kiracı tarafından sigortalanmadığı; yalnızca İstanbul Bayrampaşa Meyve ve Sebze Hali'nde kiraya verilen 69 adet taşınmazın sadece 12 tanesinin sigortalarının yapıldığı diğerlerinin yapılmadığı ve idarece bunların takibi yapılmayıp gerekli yaptırımlarında uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda İstanbul genelindeki tüm kiracılara sigortaların yaptırılması ile ilgili ihtarnamelerin tebliğ edildiği ve gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarece kiralanan taşınmazların kiracılar tarafından sigortaların yapılıp yapılmadığı takip edilerek gerekli yaptırımların uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 79: Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından İşgal Edilerek Ticari Faaliyette Bulunulması

İdareye ait Büyükçekmece İlçe sınırları içerisinde bulunan taşınmazın üzerinde herhangi bir hakka dayanmaksızın işgal edildiği ve paralı otopark olarak kullandığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

İdarenin Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilen 27.04.2009 tarihli ve 3408 Sayılı talebi üzerine; Hazine ve Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 29.03.2010 tarihli 331 sayılı oluru ile Büyükçekmece ilçesi Kordonboyu mevkiinde bulunan deniz dolgu

alanlarının 87.175,00 m²'lik kısmı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tasarrufuna bırakılmıştır.

Belirtilen alan içinde yer alan Albatros Açık Otoparkın 14.12.2012 tarih 2656 sayılı meclis kararı ile İSPARK A.Ş. tarafından 5 yıl süreyle ve aylık cirosunun % 5+KDV'sinin belediyeye ödenmesi şartıyla işletilmesinin devredildiği, UKOME'nin 24.05.2013 tarihli raporuna istinaden 28.05.2013 tarih 2013/21-32 Ulaşım ve Trafik Düzenleme Komisyon Kararı (UTK) alınarak ilgili yerin açık otopark olarak kullanımına ilişkin uygun görüş alınmıştır, Emlak Müdürlüğü'nün 05.06.2013 tarihi 5068 sayılı yazısı ile de ilgili yerin Avrupa Yakası Zabıta Müdürlüğünden İSPARK AŞ' ye yer teslimi istenmiştir. Ancak İSPARK AŞ'ye belirtilen tarih itibariyle herhangi bir devir yapılmadığı, 09.10.2022 tarihinde yerinde yapılan tespit neticesinde Büyükçekmece ilçesi, Atatürk Mahallesi, 2678 ada 1 parsel güneybatısı dolgu alanda bulunan 3.412,00 m²'lik Açık Otopark alanının Büyükçekmece Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesis İşletmesi tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

2013 yılından itibaren ilgili taşınmazın herhangi bir tahsis, kiralama veya protokol olmaksızın Büyükçekmece Belediyesi tarafından ücretli otopark olarak kullanıldığı ve herhangi bir bedel ödenmediği, hali hazırda Büyükçekmece Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesis İşletmesi tarafından "Albatros Açık Otopark" adı altında kullanıldığı tespit edilmiştir.

İdareye ait olan veya yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunan taşınmazların işgali halinde, bunlar için geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmelidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Büyükçekmece Belediye Başkanlığınca bulguya konu olan alanın Büyükçekmece Belediye Başkanlığı adına 5 yıl süreyle tahsisi/kullanma izni verilmesi talep edildiği, Belediye Meclisine 10.03.2023 tarihli ve 3449 sayılı yazı ile karar alınması için havale edildiği ancak henüz karar alınmadığı ifade edilmiştir.

İdarece her ne kadar gerekli işlemlerin başlatılmış olduğu ifade edilse de 2022 yılına ilişkin herhangi bir işlem tesis edilmediğinden mevzuata aykırılık devam etmektedir.

Sonuç olarak; idareye ait taşınmazı 2013 yılından bu yana kazanç getirici faaliyet kapsamında kullanan ilçe belediyesine ecrimisil bedellerinin uygulanarak, ilgili alanın İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılması ve ilgili işgalin sonlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 80: Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması

İdarece, Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile park alanı olarak belirlenen taşınmazın satıldığı görülmüştür.

17.10.2019 tarih ve 702 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile “*Beşiktaş Dikilitaş Mahallesi 25 ada 77 parsel çevresindeki yoğun kent yapılaşmasının ihtiyacı olan yeşil alan gereksiniminin sağlanması, parsel içindeki mevcut ağaçların bulunması nedeni ile söz konusu 77 parselin Mer’i 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planındaki, Ticaret Alanı fonksiyonu iptal edilerek, bilgi paftasındaki şekli ile Park Alanı olarak düzenlenmesi...*” şeklinde, niteliği Meclis tarafından değiştirilen taşınmaz, Belediye Encümenince İhale Komisyonu vasfıyla; 15.07.2015 tarihli 1154 sayılı Belediye Meclisi Kararında 5.738,75 m²’lik ilgili taşınmaz için daha önceden Belediye Encümenine verilen satış yetkisine dayandırılarak, 30.06.2021 tarih ve 1791-78 no.lu kararla 2886 sayılı Kanunun 36’ncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulü ile 175.000.000,00 TL muhammen bedel ve 176.500.000,00 TL sözleşme bedeli ile belediye şirketi olan İmar AŞ’ye satılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak görevleri büyükşehir belediyesine verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 5’inci maddesinde, nazım imar planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır şeklinde tanımlanmaktadır.

Uygulama İmar Planı ise tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Aynı Kanun'un "Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; "... Planlar, plan değişiklikleri ve plan revizyonları; kayıt altına alınmak ve arşivlenmek üzere Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortama yüklenmek ve aynı sistem üzerinden Plan İşlem Numarası almak zorundadır. Planlar, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar..." denilmektedir.

Yine aynı Kanun'un "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde; İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği belirtildikten sonra bu suretle mâledilen arazi ve arsaların belediye veya özel idare tarafından satılamayacağı ve başka bir maksat için kullanılamayacağı ve bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konacağı şartı konulmuştur.

14.06.2014 tarih ve 29030 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Planların ilanı, itirazlar ve kesinleşmesi" başlıklı 33'üncü maddesinde; Planların onaylandığı tarihte ilan ve duyuru yolları ile kesinleşmesine ilişkin; onaylandığı tarihten itibaren en geç on beş iş günü içinde otuz gün süreyle herkesin görebileceği şekilde idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve idarelerin internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edileceği ve sair yollarla duyurulacağı ve itirazların idarece değerlendirileceği, en geç otuz gün içinde karara bağlanan planların kesinleşeceği hükmüne;

"Planların aleniyeti ve dağıtımı" başlıklı 34'üncü maddesinde ise, "Onaylanan ve kesinleşen planların aleniyetini sağlamanın İdarenin görevi olduğu ve Bu Yönetmeliğe göre hazırlanıp onaylanan mekânsal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişikliklerine ilişkin coğrafi veri ve bilgilerin, idarelerce Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslara uygun şekilde ve coğrafi bilgi sistemi ortamında sayısal olarak üretilmesi, elektronik ortamda

ilan edilmesi ve Bakanlıkça tesis edilecek elektronik ortam üzerinden paylaşılması, arşivlenmesi ve güncellenmesi zorunludur." hükmüne yer verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde; Meclis Kararlarının kesinleşmesi;

"Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır." şeklinde belirli şartlara bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin incelenmesinin neticesinde; büyükşehir belediyesine ait taşınmazların nazım imar planı değişikliklerinin yapılması yetkisinin büyükşehir belediye meclisi uhdesinde olduğu, her ne kadar İdarenin iç düzenlemelerinde büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir taşınmazlarının içinde bulunduğu alanlara ilişkin doğrudan imar planı değiştirme yetkisine ilişkin bir boşluk olsa da meclisin tasarrufunun İmar Kanunu ve sair mevzuat uyarınca İdarece yerine getirilmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

17.10.2019 tarih ve 702 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile vasfı park alanına çevrilen taşınmaza ilişkin alınan kararın 23.10.2019 tarihinde Belediye Başkanı tarafından meclise iade edildiği, 16.01.2020 tarihli 6 no.lu Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile İsrar Kararı alındığı, bu kararın Belediye Başkanının 22.01.2020 tarihinde "dava açılacaktır" ibaresiyle kesinleştiği, ancak karara karşı belediye başkanının İstanbul 3. İdare Mahkemesine yürütmenin durdurulması ve kararın iptali davası açtığı Mahkemenin yürütmenin durdurulması talebini reddettiği ve İstanbul 4. Bölge İdare Mahkemesinin de talebin reddine karşı yapılan itirazı reddettiği ve dava sonucunda mahkemenin; dava konusu işlemin idari davaya konu kesin

ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde bulunmadığı sonucuna vardığı ve konunun Danıştay 6. Dairesinde 2022/465 sayılı Esas no ile Temyiz aşamasında olduğu tespit edilmiştir.

Davaya konu olayda Yetkili Mahkeme; “dava dosyası içeriği bilgi ve belgeler ile ara kararına verilen yanıtlardan; uyuşmazlığa konu taşınmazların "park alanı" olarak ayrılmasına yönelik 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliğine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17/10/2019 tarih ve 702 sayılı kararının İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16/01/2020 tarih ve 6 sayılı ısrar kararı olarak aynen kabulüne karar verildiği, bu kararın mahiyetinin nazım ve uygulama imar planı değişikliğine ilişkin olduğu ancak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesinin b fıkrası ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Planların ilanı, itirazlar ve kesinleşmesi" başlıklı 33'üncü maddesinde öngörüldüğü biçimde ilan edilmediği, dolayısıyla ortada kesin ve uygulanabilir nitelikte nazım ve uygulama imar planı değişikliği bulunmadığı anlaşılmaktadır” kanısına varmıştır.

İlgili dosya ve mahkeme kararının incelenmesi neticesinde; Belediye Meclisi kararının İsrar Kararı ile kesinleştiği ve alanın İdarece mevzuatına uygun yöntemlerle nazım imar planında park alanı olanı olarak düzenlenebileceği, Meclisin aldığı kararın usulüne uygun olmasa da usullü hale getirilerek Meclis İradesinin gereğinin yerine getirilebileceği; Meclisin 2015 yılında verdiği satış yetkisinin Encümenle 2019 yılına kadar kullanılmadığı, 2019 yılında Meclis tarafından alanın park alanı olarak dönüştürülmesinin kabul edildiği ve 2021 tarihinde Meclisin iradesi hilafına belediye şirketine satış yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (b) bendinde, "Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına..." karar vermek yetkisi Meclise verilmiş; Meclis satış yetkisi verdiği ve fakat İdarece bu yetkinin zamanında kullanmamasına karşın taşınmazın niteliğini değiştirerek satış yetkisini İdareden almıştır. Kesinleşen Meclis kararının gereği İdarece yerine getirilmeyerek taşınmaz rekabete aykırı koşullarda satılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Beşiktaş ilçesi Dikilitaş Mahallesi 25 ada 77 parsel sayılı taşınmazın arşiv dosyasında yapılan inceleme sonucunda, söz konusu taşınmazın ihale edilmeden önce güncel imar durumunun İmar Müdürlüğünden 29.07.2020 tarihli, 5123 sayılı yazı ile sorulduğu; İmar Müdürlüğünden alınan 11.08.2020 tarihli ve 3227 sayılı cevabi yazıda özetle, bahse konu alana ait orijinal ölçeğinde plan

değişikliği paftası, plan değişikliği açıklama raporu, plan müellif bilgileri bulunmadığından imar planı askı, ilan ve dağıtım işlemleri yapılmadığı için güncel imar durum belgesi düzenlenememiş olduğundan 10.08.2020 tarihli ve 2901 sayılı İmar Müdürlüğü yazısı ekindeki İmar Durum Belgesinin gönderildiği ifade edilmiş ve 10.08.2020 tarihli ve 2901 sayılı İmar Müdürlüğü yazısı ekinde yer alan İmar Durum Belgesinde söz konusu taşınmazın imar durumunun “Ticaret ve Konut Alanı” olarak belirtildiği ve satış işleminin buna istinaden gerçekleştirildiği beyanında bulunulmuştur.

Sonuç olarak, mülkiyeti ve kullanım amacı ihtilafı taşınmazın satışında yukarıda belirtilen hususlar satış şartnamesine eklenerek istekli olabileceklerin ihaleye girmesinin engellendiği, satılan alanın çok değerli bir arsa olduğu ancak kullanım amacı konusunda tereddütler yaşanması nedeniyle tek istekli olarak Belediye şirketinin ihaleye girmesinin doğal sonuç olduğu, böylece 2886 sayılı Kanunun İlkeler başlıklı 2’nci maddesindeki, “ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır” hükmüne aykırı davranıldığı düşünülmektedir.

BULGU 81: Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması

İdareye ait sosyal tesislere ilişkin olarak mevzuatın gerektirdiği bazı işlemlerin yapılmadığı ve faaliyet değerlendirme raporlarının mevzuata uygun hazırlanmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesine göre, büyükşehir belediyelerince sosyal tesisler kurulup işletilebilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2022/1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’in “Ortak Hususlar” başlıklı 7’nci maddesinde; bu Tebliğ’de belirtilen esasların yanı sıra, 7/7/2017 tarihli ve 30117 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2017-6)’in uygulanmasına da devam olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyeler her iki Tebliğ’de yer alan düzenlemelere de tabi olup sosyal tesislerle ilgili işlemlerin söz konusu Tebliğlerin hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2017/6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ’in “Tesislerin

işletilmesi” 5’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; sosyal tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının en az %5’inin bu tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla ayrı bir hesapta tutulacağı belirtilmiştir.

Aynı fıkranın (h) bendinde ise her bir sosyal tesis yöneticisi tarafından Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun hazırlanarak takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar tesisin bağlı olduğu birim yöneticisine gönderileceği, bu raporların birim yöneticisi tarafından konsolide edilerek mart ayı sonuna kadar üst yöneticinin bilgisine sunulacağı ve kurumun internet sayfasında kamuoyu ile paylaşılacağı ifade edilmiştir.

Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporu, 2017/6 sayılı Tebliğ’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; sosyal tesise ilişkin genel bilgileri, mali durumuna ilişkin bilgileri, kapasite kullanım durumunu, varlık ve yükümlülüklerini ve personel durumunu vb. bilgileri içeren rapor olarak tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede; brüt satışlardan bakım onarım için yapılacak %5’lik kesintinin yapılmadığı ve her bir tesis tarafından hazırlanan faaliyet değerlendirme raporlarının 2017/6 sayılı Tebliğ’de yer alan tanımları karşılamadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından sunulan her bir sosyal tesis için ayrı ayrı faaliyet değerlendirme raporunun; dönen ve duran varlıkların, gelir ve giderlerin toplamları ile merkez birimce, her sosyal tesise ait mali raporların konsolidasyonunda hazırlanması gereken gelir-gider tablosunu içerdiği görülmüştür. Ancak düzenlenmesi gereken raporun içeriğinde; sosyal tesise ilişkin genel bilgi, mali durumuna ilişkin bilgiler, kapasite kullanım durumu, varlık ve yükümlülükler ile personel durumu gibi bilgilerin olması mevzuat gereğince beklenmektedir.

Yapılan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2021 yılına ait Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun Yönetmelik tarifine uygun olduğu ve tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla 2017/6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ’in “Tesislerin işletilmesi” başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine uygun olarak işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar 2021 yılına ait konsolide edilmiş Faaliyet Değerlendirme Sonuçları Raporunun mevzuata uygun hazırlandığını savunulmuş olsa da bulgumuz, 2022 yılı denetimlerine ilişkin olması sebebiyle Yönetmelik’te belirtilen unsurları içeren ve her bir tesis için ayrı ayrı düzenlenmesi gereken 2022 yılına ait Faaliyet Değerlendirme Sonuçları Raporunun hazırlanmadığına yöneliktir.

Bu itibarla, sosyal tesislere ilişkin söz konusu eksikliklerin giderilerek, mevzuat gereği yapılması gereken işlemlerin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 82: Sosyal Tesislerin Ücret Tarifesinin Büyükşehir Belediye Meclisi Yerine Başkanlık Oluru ile Belirlenmesi

Büyükşehir Belediyesi İşletmeler Müdürlüğü bünyesinde işletilen sosyal tesislerde uygulanan ücret tarifelerinin, Büyükşehir Belediye Meclisi yerine Başkanlık Oluru ile belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme görev ve yetkisi belediye meclisine tevdi edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde, ücrete tabi işler için belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu, Belediye'ye tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine tabi olduğu hükmü yer almaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2021-2 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin yirmi birinci fıkrasında ise kurum ve kuruluşların bu Tebliğ kapsamındaki tesislere ilişkin olarak 2022 yılında uygulayacakları tarife ve yararlanma bedellerinin kendi internet sitelerinde yer alacağı ve daima güncel tutulacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre, belediyelerde ücret ve tarifelerin belirlenmesinde yetkili organ belediye meclisi olup sosyal tesislere ilişkin belirlenen tarifelerin belediyenin internet sitesinde yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı Belediye sosyal tesis hizmeti ücret tarifelerinin Başkanlık oluru ile belirlendiği, ücret tarifesine yönelik olarak Büyükşehir Belediyesi Meclisince alınmış bir kararın bulunmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hatalı uygulamanın 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilmesine rağmen düzeltilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ücret yerine fiyat kelimesinin kullanılması gerektiği ifade edilse de; Türk Dil Kurumu sözlüğünde, ücret, "1. isim,

ekonomi İş gücünün karşılığı olan para veya mal... 2. isim Kiralanan veya satın alınan bir şey için ödenen para...” olarak tanımlanmış olup, gelir vergisi mevzuatı ve iş mevzuatı anlamında, ücret tabiri birinci fıkradaki anlamda olsa da, satılan ürünlerin bedeli anlamındaki ücret tabiri de yaygınlık kazanmış ve 5393 sayılı Kanun’da, belediye meclisinin görevleri sayılırken “ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek” denilerek ücret kelimesi tercih edilmiştir. Bu nedenle, tarifenin ücret tarifesi olarak ifade edilmesinde bir mahzur bulunmamaktadır. Ayrıca sosyal tesislerde uygulanan fiyatların Meclis tarafından belirlenmesi halinde; Meclis tarafından, çalışmaya ara verilmesi veya tatil kararı alınması veyahut toplantı ve karar yeter sayılarına ulaşılmaması sebebiyle karar alınamaması durumunda fiyatların girdi maliyetlerinde sıkça yaşanan değişikliklere uyum sağlayamaması sonucunun doğabileceği belirtilmiştir. Ancak bu mazeretler Meclis tarafından kullanılması gereken bir yetkinin Belediye Başkanı tarafından kullanılıyor olmasını haklı kılamamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümler uyarınca; söz konusu tarifelerin Başkanlık oluru ile değil, Belediye Meclisi kararı ile belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 83: Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup Eyüpsultan ilçesinde bulunan taşınmazlardan bazılarının ilçe belediyesi tarafından üzerinde işgalci olarak bulunan üçüncü kişilere ecrimisil karşılığında kullandırıldığı ve ecrimisil bedellerinin söz konusu ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin sekizinci fıkrasında, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir.

Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şağilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçerli bir yasal dayanağı olmaksızın belediye taşınmazlarının işgali halinde, füzuli şağillerden tazminat niteliğinde ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespit gerekse tahsilat aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki veya söz konusu taşınmaz üzerinde tasarruf yetkisi bulunan kamu idaresi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, mülkiyeti ve/veya tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy mahallesi 38 ada 16, 28 ve 29 parsellerde kurulu Başak Oto Sanayi Sitesinde yer alan 48 adet taşınmaz üzerinde işgal bulunduğu; işgal nedeniyle İdare tarafından tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedellerinin ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

2021 yılı İBB denetim raporunda da yer alan söz konusu husus hakkında idare tarafından yerinde tespit yapıldığı ve işgalcilerin ödemelerini Eyüp Belediye Başkanlığına yaptıkları bildirilmiştir. Bu kapsamda Eyüp Belediye Başkanlığına 28.04.2022 tarihinde yazı yazılmış ancak cevap gelmediğinden mevzu bahisle herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Ancak Eyüp Belediye Başkanlığından cevap gelmemesi söz konusu işgaller için ecrimisil tahakkuku oluşturulmasına engel olmamakla birlikte tespit tarihinden itibaren ödenecek tutarlar içinde ihbarname gönderilmesine engel değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti Belediyeye tasarrufu Mesken Müdürlüğüne ait Eyüpsultan İlçesi, Alibeyköy Mahallesi, 38 ada, 29 parsel sayılı taşınmazla ilgili 19.04.2022 tarihinde tespit yapılmıştır. Tespit tarihinden geriye 60 aylık (01.04.2017-31.03.2022) tarihleri arası tahakkuk eden ecrimisil bedelleri ilgililere tebliğ edilmiş olup, 60 günlük yasal sürenin beklenmekte olduğu belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından her ne kadar ecrimisil bedellerine ilişkin tebligat yapıldığı ve 60 günlük yasal sürenin beklenmekte olduğu ifade edilse de tespit tarihi üzerinden bir seneyi aşkın bir süre geçmesine karşılık henüz tahsilat sağlanamamıştır.

Netice olarak, tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan taşınmazların mevzuata uygun bir işlemle tesis edilmiş hakka sahip olmaksızın başka ilçe belediyeleri tarafından kira ve/veya ecrimisil karşılığında üçüncü kişilere kullandırılmasının ve buralardan elde edilen kira ve/veya ecrimisil gibi gelirlerin, tasarruf hakkı bulunmayan ilçe belediyelerine bırakılmasının

mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 84: İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması

İstanbul ili sınırları dışında olup tapuda Büyükşehir Belediyesi adına tescilli olan taşınmazların üzerinde üçüncü kişilerce kullanım olup olmadığına ilişkin herhangi bir kontrolün yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde; kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınmazlar, kamu idarelerinin mali kaynakları arasında olup, kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi hususunda yetkili olanların sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanununun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır*" hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İstanbul il sınırları dışında toplam 25 farklı şehirde çeşitli niteliklerde Belediye mülkiyetinde taşınmazların bulunduğu; söz konusu taşınmazlardan bir kısmının tamamının hissesine, bir kısmının ise belli oranında hissesine sahip olduğu; ancak, İstanbul il sınırları dışında bulunan taşınmazlar üzerinde üçüncü kişilerce herhangi bir kullanım olup olmadığına ilişkin Belediye tarafından herhangi bir tespit yapılmadığı görülmüştür.

İstanbul il sınırları dışındaki taşınmazların, tapu kütüğündeki nitelikleri incelendiğinde; arsa, tarla, bahçe, mesken, fındık bahçesi, çay bahçesi, zeytinlik, elma bahçesi, kâgir ev ve tarla, ahşap ev ve tarla, kâgir apartman gibi çok sayıda farklı niteliklere sahip taşınmazlar oldukları görülmektedir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların mevcut durumlarının belirlenmesi ve üçüncü kişilerce kullanımlarının bulunup bulunmadığının tespiti taşınmaz yönetiminin bir parçasını oluşturmaktadır. Belediyenin kendine ait taşınmazları üzerindeki kontrol ve denetimi hisse oranına göre belirlenen bir husus olmayıp, mülkiyetinde bulunan taşınmazların, çok düşük

oranda hisseye sahip olunanlar dâhil tamamını kapsamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; il dışındaki taşınmazlarla ilgili olarak buldukları illerdeki belediyelere kontrolün sağlanması için gerekli yazıların yazıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, İstanbul il sınırları dışında 25 farklı şehirde bulunan yaklaşık 230 farklı numara ile kayıt altına alınmış olan taşınmazların mevcut durumunun belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre söz konusu taşınmazlar üzerinde bir işgal bulunmaktaysa bunlar için 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca ecrimisil uygulanarak tahliyelerinin sağlanması, atıl vaziyette duran taşınmazların ise İdarece belirlenecek plan ve program çerçevesinde ekonomiye kazandırılmasına yönelik adımların atılması gerekmektedir.

BULGU 85: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin belirlenmesinde, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir*" hükmüne uygun işlem yapılmaması sebebiyle Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde ise;

"Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının

tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.

...” denilmektedir.

Yukarıda yer alan Türk Borçlar Kanunu’nun 344’üncü maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere, kanun koyucu tarafından, kira bedelinin yenilenen kira dönemine ilişkin olarak belirlenmesi açısından üç durum dikkate alınmıştır:

Birinci durum, tarafların arasında kira bedeline ilişkin bir anlaşmanın bulunması; ikinci durum, taraflar arasında bu hususa dair hiçbir anlaşmanın bulunmaması ve üçüncü durum ise taraflar arasında kira bedelinin belirlenmesine dair anlaşma yapılmış olsa da olmasa da süresi 5 yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesinin mevcut olması durumlarıdır.

Buna göre, taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan çok sayıda taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun’un 344’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırıldığı, az sayıdaki bir kısım taşınmazlar için ise kiracısı ile anlaşma yoluna gidilerek daha yüksek oranlarda artışa gidildiği tespit edilmiştir.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin her yıl ÜFE veya TÜFE oranında artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır.

Konut ve çatılı iş yeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanun'un amir hükmüdür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İstanbul genelindeki tüm kiracılara sözleşme yenileme dönemleri itibariyle yasal tebligatların gönderildiği, kira bedelleri 5 yıl ve üzeri kiracıların Türk Borçlar Kanunu'nun ilgili maddesi gereğince rayiç bedel üzerinden güncel piyasa koşullarına göre kira bedellerinin güncellendiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmelidir.

BULGU 86: Taşınmazların Üçüncü Kişilere Mevzuata Uygun Bir İşlemlerle Tesis Edilmiş Bir Hak Verilmeksizin ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Alınmaksızın Kullandırılması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarından bazılarının, İdarece tesis edilmiş hukuki bir işleme dayanmaksızın üçüncü kişilerce kullanıldığı, söz konusu taşınmazların ne şekilde kullanıldığı hakkında İdarenin bilgisinin bulunmadığı ve söz konusu yerlerden ecrimisil veya kira bedeli tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise; 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının 3

yıla kadar belediye encümeni kararına binaen ihale yapılması; 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararına binaen ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi mümkündür. Dolayısıyla, kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... 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 mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının herhangi bir şekilde işgalli kullanılması halinde, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

Üzerinde çeşitli şekillerde kullanım bulunan Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan örnekleme yöntemi ile seçilenlerin incelenmesi ve Belediye personeline yerinde tespit çalışmalarının yaptırılması sonucunda; bazı taşınmazların herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanıldığı, ancak bu kişiler hakkında ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların tahliyesi için herhangi bir işlem

başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanılan ancak haklarında ecrimisil ve tahliye işlemleri başlatılmayan ve Belediye tarafından herhangi bir gelir elde edilmeyen taşınmazların ayrıntılarına yer verilmiştir:

Tablo 47: Kullanımı Hakkında İdarenin Bilgisi Bulunmayan Yerleri Gösterir Tablo

No	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Tespit
1	Bakırköy	Kartaltepe	869	105	Parsel üzerinde İBB'ye ait lojman binaları dışında sadece 1 daireyi İBB Lojmanı olarak kullanılan zemin + 4 katlı 2 ayrı bina işgalinin olduğu tespit edilmiştir.
2	Kadıköy	Göztepe	2979	83	Parsel üzerinde Özel Göztepe Parkı ve müşteri otoparkı ile İ... İstanbul E... Hizmetleri AŞ'ye ait halı sahanın bir kısmının kaldığı tespit edilmiştir.
3	Sarıyer	Sarıyer	1072	32	Parsel üzerinde Sarıyer Belediyesi Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğüne ait tesis bulunduğu tespit edilmiştir.
4	Zeytinburnu	Kazlıçeşme	1627	1	Parsel üzerinde çeşitli kişiler tarafından ticari amaçlı kullanılan bostanların bulunduğu tespit edilmiştir.
5	Bakırköy	Şenlik	201	29	Florya Güneş Plajı
6	Eyüpsultan	Alibeyköy	21	3	Üzerinde akaryakıt istasyonu ve özel bir şirkete ait tesis bulunmaktadır

Söz konusu tablodan da görüleceği üzere, İstanbul ilinin çeşitli ilçelerinde Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar gerek başka belediyeler tarafından gerekse de üçüncü şahıslar tarafından işgal edilmiş, bu yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilmemiş ve tahliye işlemi başlatılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Bakırköy ilçesi Kartaltepe mahallesi 869 ada 105 parsel sayılı taşınmazın mülkiyetinin tamamının İdareye ait olamaması, Kadıköy ilçesi Göztepe mahallesi 2979 ada 83 parsel sayılı taşınmazın kullanımına ilişkin Emlak Müdürlüğünde kira dosyasının mevcut olması, Bakırköy ilçesi Şenlik mahallesi 201 ada 29 parsel sayılı taşınmaz üzerindeki büfe işgalinden dolayı ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy mahallesi 21 ada 3 parsel sayılı taşınmaz üzerindeki işgalden dolayı geçmiş dönemlere ilişkin kullanım için ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, Sarıyer mahallesi 1072 ada 32 parsel sayılı taşınmazın, Sarıyer Belediyesi tarafından kamusal amaç ile kullanılmakta olduğu, taşınmazın kamusal hizmete matuf olarak kullanılmakta olduğundan sebepleriyle kullanım bedeli alınmaksızın kullanımın söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Zeytinburnu ilçesi Kazlıçeşme Mahallesi 1627 ada 1 parsel sayılı taşınmaz ve plajların kullanım ve yönetimine ilişkin incelemelerin ise devam ettiği belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından verilen cevapları destekleyici herhangi bir somut belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, işgalli kullanılan İdare taşınmazlarının tespiti ve bu tespit sonrasında geçmiş kullanımlara yönelik ecrimisil talep edilmesi, akabinde söz konusu taşınmazların tahliyesinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 87: Vakıf Üniversitesine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait Fatih Hüsambey Mahallesi 985 Ada 2 Parseldeki Eski Fatih Belediye Başkanlığı binası ve yanındaki mahzenin vakıf üniversitesine 25 yıl süreyle tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Vakıf üniversitesi mütevelli heyetinin 07.06.2010 tarihli tahsis talebi, Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.08.2010 tarih 1811 sayılı Meclis Kararı çerçevesinde, 15.09.2010 tarih 1840-1923 sayılı Encümen Kararınca “üniversite hizmetlerinde kullanılması amacıyla (2863 sayılı Kanun hükümlerine uymak kaydıyla)” 5393 sayılı Kanunun 34/g bendine göre 25 yıl süreyle bedelsiz tahsisi kararı alınarak yerine getirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin altıncı fıkrasında;

“İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000’i geçen belediyeler,...; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir.”

Aynı Kanunun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentlerinde;

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

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya

süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.”

Hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesiyle tahsis; "Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz." kuralına bağlamıştır.

Bu bağlamda; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik de tahsisi; mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılması şeklinde tanımlamıştır.

Vakıf üniversiteleri 2547 sayılı Kanun çerçevesinde kanunla kurulan kamu tüzel kişileri olsa da kamu idaresi değildir. Nitekim kamu mali yönetiminin kurucu kanunu olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda kamu idareleri tahdidi olarak; münhasıran bu Kanunun uygulanmasında,

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri: Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri,

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri: Bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini,

Sosyal güvenlik kurumları: Bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumlarını,

Mahallî idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri; şeklinde sınıflandırılmış ve vakıf üniversiteleri bu sınıflandırma ve

5018 sayılı Kanun hükümleri dışında tutulmuştur.

Vakıf Yüksek Öğretim Kurumları Yönetmeliğinin 5'inci maddesinde; Vakıf üniversitesi gelirlerini sadece kendi üniversitelerini ve mülkiyeti üniversitelere ait kurum ve kuruluşları geliştirmek amacıyla harcamak kaydıyla, vakıflar tarafından kanunla kurulmuş bulunan kamu tüzel kişiliğine sahip, yüksek düzeyde araştırma, eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan, fakülte, enstitü, yüksekokul, meslek yüksekokul, destek, hazırlık okulu veya birimleri, benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin “Mal varlığı” başlıklı 29'uncu maddesinde; “*Vakıf yükseköğretim kurumlarının bağış ve diğer şekillerde iktisap edecekleri taşınmaz mallar, tapuda vakıf yükseköğretim kurumlarının tüzel kişilikleri adına tescil edilir. Vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim kurumlarına eğitim-öğretim ve araştırma tesisleri, öğretim üyesi lojmanları, öğrenci yurtları, sosyal ve kültürel tesisler kurmak üzere Bakanlar Kurulu Kararı ile Hazineye veya muvafakatleri alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesisler tahsis edilebilir.*” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde, taşınmazın tahsis edildiği vakıf üniversitesinin kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşu tabiri içinde yer almadığı, dolayısıyla tahsis biçimi olarak 5393 sayılı Kanun ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik çerçevesinde kamu idaresi olmayan bir kuruma tahsis yapılabilmesi mümkün olmadığı, ilgili vakfın; 5393 sayılı Kanunun 75/c çerçevesinde vergi muafiyeti tanınan vakıflar arasında da sayılmadığı, tahsisin 5393 sayılı Kanunun 15'inci maddesi altıncı fıkra hükümlerine de uygun yapılmadığı görülmüştür.

Vakıf üniversitesine tahsisin modeli Vakıf Yüksek Öğretim Kurumları Yönetmeliğinin 29'uncu maddesinde, “*Bakanlar Kurulu Kararı ile Hazineye veya muvafakatleri alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesisler tahsis edilebilir*” şeklinde belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2017 yılı İBB Sayıştay Denetim Raporunun 49'uncu bulgusu gereğince, Fatih Sultan Mehmet Üniversitesine yapılan tahsis işleminin iptali için karar alınmak üzere hazırlanan dosyanın 11.04.2022 tarihli ve 4278 sayılı yazıları ile Belediye Meclisine sunulduğu, ancak söz konusu teklifin 2017 Denetim Raporunun 49'uncu bulgusu gereğince yazıldığından ve bu bulgu Bilgi Üniversitesine yapılan tahsise ilişkin olduğundan taleplerinin reddedildiği, bunun üzerine 09.06.2023 tarihli ve 7908

sayılı yazı ile Sayıştay Başkanlığı 2022 yılı Taslak Denetim Raporunun 126'ncı bulgusu gereğince Fatih ilçesi Hüsambey mahallesi 985 ada 2 parsel sayılı taşınmazın eski Fatih Belediye Başkanlığı binasına denk gelen kısmının Fatih Sultan Mehmet Üniversitesi Rektörlüğüne 25 yıl süreyle bedelsiz tahsisine ilişkin olarak alınan 13.08.2010 tarihli ve 1811 sayılı İBB Meclis kararının 40'inci maddesinin iptali için karar alınması taleplerinin Belediye Meclisine havale edildiği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuata uygun olmayan tahsisin iptal edilerek üniversite faaliyetinde kullanılan taşınmazın mevzuata uygun bir yöntemle kullanılması uygun olacaktır.

BULGU 88: Yerebatan Sarnıcının Belediye Şirketine Usulsüz Kullanılması

Fatih İlçesi Alemdar Mahallesi 37, 38, 39 ve 54'üncü adalar altında bulunan, korunması gerekli tescilli yeraltı eserleri lejantında olan, Dünya Kültür Mirası sınırı içinde yer alan, İstanbul 1 Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 26.01.2005 tarih ve 405 sayılı kararıyla korunması gerekli kültür varlığı olarak tescil edilen, 30.04.2008 tarih ve 2115 sayılı Kurul kararıyla da Koruma Grubu-1 olarak belirlenen Yerebatan Sarnıcının işletme hakkının; 27.03.1990 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendi çerçevesinde KÜLTÜR AŞ'ye kiralandığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Encümeninin 27.03.1990 tarih ve V/419-172 sayılı kararı gereğince, Büyükşehir Belediyesi ile Kültür AŞ arasında İstanbul Noterliğince onaylı 27.03.1990 tarih ve bila sayılı kira Sözleşmesinin 2'nci maddesinde; Sarnıcın 3 yıl kiralınması hükmünün devamında "*Akdin hitamında taraflar bir ay önceden çekmek kaydıyla akdin feshine gidebilirler. Aksi halde ise günün koşullarında yeniden anlaşmak şartı ile akit her yıl bir yıl uzayacaktır*" ibaresi yer almaktadır.

İlgili kiralama dosyasının incelenmesi neticesinde, 27.03.1990 tarihinden bu yana sözleşme esasları doğrultusunda "günün koşullarında yeniden anlaşmak" şartını sağlayan herhangi bir Encümen kararına rastlanmadığı gibi kiralama bedellerinin ilgili müdürlükçe enflasyon oranı kadar arttırılarak kiralamanın 2013 yılına kadar uzatıldığı tespit edilmiştir.

16.01.2013 tarih ve 515 sayılı Başkanlık oluru ile 2012 yılından itibaren her sene sonunda o yıla ait müze gişe bilet gelirleri toplamından müzeye ait tüm giderler (amortisman, vergi-resim-harç, yıl içinde ödenen kiralar, %5 Belediye Payı, genel giderler, işletme giderleri, çeşitli giderler vs.) düşüldükten sonra kalan net bilet geliri üzerinden %25 ciro payı İBB Gelirler

Müdürlüğü'ne takip eden yılın Ocak ayı içinde bildirimde bulunarak ödenmesi şartıyla işletme hakkı kirasının devamlılığı sağlanmıştır.

Yukarıda açıklanan sebeplere dayanarak Yerebatan Sarnıcı işletme hakkı kiralamasının hem 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun hükümlerine aykırılık taşıdığı değerlendirilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34/g maddesinde taşınmaz malların süresi 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasına belediye encümeni, 18/e maddesinde ise, üç yıldan fazla kiralanması ve süresi 30 yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine belediye meclisi karar vermekte ve 2886 sayılı Kanunun 64'üncü maddesine göre de kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ifade edilmektedir.

Bununla birlikte; 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun konut ve çatılı işyeri kiralarnı düzenleyen "Uygulama alanı başlıklı" 339'uncu maddesinde; "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır*" hükmü yer almaktadır.

Yerebatan Sarnıcı bir işyeri olarak değerlendirilse dahi işletme hakkının kiralanması yöntemi 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Şöyle ki; Kanunun 347'nci madde esaslarında belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az 15 gün önce bildirimde bulunmadıkça, aynı koşullarla bir yıl uzamış sayılacağı; kiraya verenin sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği; ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği; belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracının her zaman, kiraya verenin ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, 33 yıl önce 27.03.1990 tarihinde 2886 sayılı Kanunun 51/g bendine dayalı olarak 3 yıllığına kiraya verilen ve üstünde başkaca meclis ve encümen kararı alınmadan günümüze kadar Kültür AŞ'ye kullanılan Yerebatan Sarnıcı işyeri olarak değerlendirilsin veya değerlendirilmesin işletme hakkının kiralama yöntemi yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü 2886 sayılı Kanuna göre kiralama süresi aşılmış, Borçlar Kanunu hükümlerine göre belirsiz süreli sözleşme haline getirilen kiralamada fesih hakkı veya başkaca bir tasarrufun 20 yıldır kullanılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tarihi ve bedii değeri olan İstanbul'un sembol eserlerinden birisi olan Yerebatan Sarnıcının işletmesinin bugüne kadar olduğu gibi Belediye iştiraki Kültür AŞ tarafından koordine edilmesinin yöntem olarak doğru olacağı değerlendirildiğinden; 27.03.1990 tarih ve V/419-172 sayılı Encümen kararı gereğince Belediye ile Kültür AŞ arasında İstanbul Noterliğince düzenlenen 27.03.1990 tarihli kira sözleşmesi feshedilmeyerek restorasyon sonrasında da yürürlüğünü koruduğu ve bulguda sözü edilen bedel ile ilgili hususların Başkanlık Değerlendirme Komisyonunca belirlenecek yeni kira bedelinin takdiri aşamasında dikkate alınması için kiracılık yenileme döneminde gerekli işlemler yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tarihi ve bedii değeri olan İstanbul'un sembol eserlerinden birisi olan Yerebatan Sarnıcının işletmesinin bugüne kadar olduğu gibi Belediye iştiraki Kültür AŞ tarafından koordine edilmesinin yöntem olarak doğru olacağı değerlendirildiğinden; 27.03.1990 tarih ve V/419-172 sayılı Encümen kararı gereğince Belediye ile Kültür AŞ arasında İstanbul Noterliğince düzenlenen 27.03.1990 tarihli kira sözleşmesi feshedilmeyerek restorasyon sonrasında da yürürlüğünü koruduğu ve bulguda sözü edilen bedel ile ilgili hususların Başkanlık Değerlendirme Komisyonunca belirlenecek yeni kira bedelinin takdiri aşamasında dikkate alınması için kiracılık yenileme döneminde gerekli işlemler yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2017-2022 yılları arasında İdarenin restorasyonu için toplam 78.718.234,04 TL gider yaptığı, pandemi şartları nedeniyle İdarece en son kira bedeli tahakkuku 01.09.2021 tarihinde yıllık 114.719,00 TL ile yapılan ancak Kültür AŞ'nin 2022 yılında yapılan işletme faaliyetleri sonucunda toplamda 47.163.989,85 TL gelir elde etmesini sağlayan Yerebatan Sarnıcının işletme hakkının mevzuata uygun şekilde kiralanması uygun olacaktır.

BULGU 89: İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülenden Az İstihdam Sağlanması veya Hiç Sağlanmaması

İdare tarafından Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocuklardan reşit olanların hiç istihdam edilmediği ve ilgili mevzuatlar gereğince istihdam sağlanması gereken engelli kişilerin öngörülen oranda istihdam edilmediği tespit edilmiştir.

a) Sosyal Hizmet Modellerinden Yararlanan Kişilerden Reşit Olanların Hiç İstihdam

Edilmemesi

İdarede Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan kişilerden reşit olanlar arasından hiç kimsenin istihdam edilmediği görülmüştür.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan kişilerden reşit olanların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş olup (a) bendinde; kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı, serbest kadro ve pozisyon toplamının binden az olması hâlinde dahi kamu kurum ve kuruluşlarında en az bir hak sahibinin istihdam edileceği belirtilmiştir.

Maddenin (ç) bendinde, yerleştirme yapılacak kadro sayısının 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi kurumlarda istihdam edilecek toplam kadro sayısının her kurum için Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilip bu kurumlara bildirileceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kurumların da bu madde kapsamında istihdamla yükümlü olduğu, söz konusu kadro ve pozisyonların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesinin gerektiği ile bu kurumlara yapılacak yerleştirmelerde kurumların talep ettikleri kadro ve statülerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Kapsam maddesinde belediyelerin yer almadığı 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmış olup yerine 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır. Belediyeler, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsam maddesine de dâhil edilmemiştir. Bu sebeple 2828 sayılı Kanun'un Ek 1'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince belediyeler, bahsi geçen kişilerin yerleştirileceği kadro ve statüleri Devlet Personel Başkanlığına bildirmekle sorumlu tutulmuştur.

Devlet Personel Başkanlığı, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Devlet Personel Başkanlığına ilişkin devir işlemleri" başlıklı geçici 3'üncü maddesi uyarınca 09.07.2019 tarihi itibarıyla kapanmıştır. Bu sebeple, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından 12.02.2020 tarihinde yayımlanan 41515602-907.04/10 sayılı, "Mülga Devlet Personel Başkanlığı" konulu Genelge'de kamu kurum ve kuruluşlarının istihdama ilişkin hususlarda Başkanlığa yapacakları bildirimleri

Bakanlığa yapacağı belirtilmiştir.

Buna göre İdare, haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan reşit kişiler için hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birini ayırmakla ve istihdam sağlanması için yerleştirilecek kadro ve statülerini Çalışma Genel Müdürlüğüne bildirim yapmakla yükümlüdür.

Yapılan incelemelerde; sosyal hizmet modellerinden yararlanan reşit kişilere istihdam sağlanması amacıyla belirtilen oranda kadro veya pozisyon ayrılmadığı ve dolayısıyla bunlara ilişkin olarak Çalışma Genel Müdürlüğüne bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir.

b) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında İstihdam Edilmesi Gereken Engelli Personel Sayısının Öngörülenden Az Olması

İdarenin mevzuat ile belirlenen orana göre daha az sayıda engelli memur çalıştırdığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında, kurum ve kuruluşların bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorunda olduğu, %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Maddenin üçüncü fıkrasında, engelli açığı bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının bir sonraki yıl için alım yapacakları engellilere ilişkin taleplerini her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirmek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları, istihdam ettikleri toplam memur sayısının %3'ü oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olup şayet engelli personel açığı bulunuyorsa da buna ilişkin taleplerini her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğüne) bildirmek zorundadırlar.

Yapılan incelemelerde, İdarede istihdam edilen memur sayısının 9.031 olduğu ancak 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen engelli personel sayısının 271 olması gerekirken 159 olduğu tespit edilmiştir.

c) 4857 Sayılı İş Kanunu Hükümleri Gereğince Çalıştırılması Zorunlu Tutulan Engelli Kişilerin Öngörülen Orandan Daha Az Çalıştırılması

Kurumun gerçekleştirmiş olduğu doğrudan temin ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri gereğince çalıştırılması gereken sayıda engelli personelin istihdam edilmediği görülmüştür.

Anılan Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinde, elli veya daha fazla işçi çalıştırılan özel sektör iş yerlerinde işverenlerin %3 oranında engelli personel çalıştırmakla yükümlü tutulduğu ifade edilmiştir. Ayrıca maddede aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısının toplam işçi sayısına göre hesaplanacağı; oranın hesaplanmasında yarıma kadar kesirlerin dikkate alınmayacağı, yarım ve daha fazla olanların tama dönüştürüleceği; iş yerinin işçisi iken engelli hâle gelenlere öncelik tanınacağı belirtilmiştir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesine istinaden belediyeler; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, doğrudan hizmet alımı suretiyle iştiraki olduğu ve bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedirler.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dâhil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinin 78.28'inci alt maddesinde, ihale dokümanında aynı il bazında elli veya daha fazla işçi çalıştırılmasının öngörüldüğü ihalelerde 4857 sayılı Kanun'da belirtilen asgari orana uyulmak kaydıyla idarece tespit edilen engelli işçi sayısı ile bu işçilerin tabi olacağı ücret grubu idari şartnamenin ilgili maddesinde belirtileceği ve bu işçiler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır açılacağı ifade edilmiştir.

Buna göre belediyelerin 696 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesi kapsamında iştiraki olduğu şirketler ile yapmış olduğu doğrudan hizmet alımında, ihale dokümanında aynı il bazında elli veya daha fazla işçi çalıştırılmasının öngörülmesi halinde bu işçilerin %3'ünün engelli olması gerekmektedir. Bu oranın hesabında 4857 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere toplam işçi sayısı kullanılmalıdır.

Yapılan incelemede, İdarenin iştiraki olduğu şirketlerden 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde doğrudan hizmet alımı ile temin etmiş olduğu işçi sayısının toplamda 29.532 olduğu, bu işçiler arasındaki engelli personel sayısının ise 886 olması gerekirken 426 olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; sosyal hizmet modellerinden

yararlanan kişilerin istihdamı için gerekli işlemlerin yapılacağı, engelli memur istihdamı için talepte bulunduğu ve 24 adayın daha ÖSYM tarafından yerleştirmesinin yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca İdare tarafından, İdarenin iştiraki olduğu şirketlerden 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde doğrudan hizmet alımı ile temin edilmesi gereken engelli işçilere yönelik bulgumuza cevaben sürekli işçi kadrolarında bulunan engelli personel sayısının olması gerekenden daha fazla olduğu ifade edilmiştir ancak bu durumun bulgu konusu husus ile ilgisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; kamu kurum ve kuruluşlarına yukarıdaki mevzuatlarda belirtilen özel nitelikli kişiler arasından belirli bir oranda istihdam etme zorunluluğu getirilmiş olup ilgili hükümlerle bu kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışma imkânı güvence altına alınmıştır. İnisiyatif kullanma yetkisi tanınmaması sebebiyle yükümlülükler yerine getirilerek bu kişilerin istihdamı konusunda özen gösterilmelidir.

BULGU 90: Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi

Büyükşehir Belediyesinin iştirak şirketlerinde istihdam edilen 195 personelin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan ve Büyükşehir Belediyesi bütçesinden herhangi bir gider yapılmadan İdarenin çeşitli birimlerinde çalıştırıldığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal mevzuat bulunmasına karşın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi ve kurumlar vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kâr amacı güden belediye şirket personelinin başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalışabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere, belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde; "*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz.*" denilerek personel giderlerine ait

tavan tutar hesabı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bulguya esas personele ait giderler Şirket bütçelerinden ödendiği için İdare için personel giderleri eksik hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, istihdam edildikleri şirketlere 2021 yılı toplam maliyeti yaklaşık 24 milyon TL olan 195 personelin İBB'nin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu personelin İBB'de çalışabilmeleri için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının Şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan, bu personelden bazılarının söz konusu görevlendirmelerinin uzun yıllardır devam ettirildiği, geçici görevlendirmenin fiilen sürekli hale getirildiği görülmüştür.

Şayet İdare, söz konusu personeli Belediye bünyesinde çalıştırmak istiyorsa, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek Madde 20 uyarınca doğrudan hizmet alımı yapmak suretiyle bu işlemi gerçekleştirebilecektir. Yapılan uygulama sonucunda ise, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verildiği gibi Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına, ilgili Şirketin ise giderlerinin artmasına neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bahsi geçen personellerin bir kısmının istifa, emeklilik gibi nedenlerle işten ayrıldığı, bir kısmının şirketleri bünyesindeki asli vazifelerine döndüğü, bir kısmı için ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesi kapsamında doğrudan hizmet alımı dosyalarında istihdam edilecek şekilde işlem yapıldığı ifade edilmiştir ancak bu kişilerin belirtilen nedenlerle İdare bünyesindeki görevlerinden ayrıldıklarına ilişkin kanıtlayıcı belgeler sunulmamıştır.

Sonuç olarak, insan kaynakları planlaması, çalışacak işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamak olduğu kadar hangi sayıda ve nitelikte personele gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının olası olduğunu öngörmek olarak da tanımlanabilir. Bu itibarla, İdarece ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilmesi ve mevzuatına uygun şekilde istihdam sağlanması gerekmektedir.

BULGU 91: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise; yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkûr düzenlemelere göre, işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri

gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyede görev alan kadrolu 2.413 işçiden 106'sının 100 ile 200 gün arasında, 15'inin 200 ile 300 gün arasında, iki kişinin ise 300 gün üzerinde kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Özetle, 2.413 kadrolu işçiden 1738'inin 100 gün ve üzerinde kullanılmayan yıllık izin hakkı mevcuttur. Bu durum; söz konusu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği, işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına da neden olacaktır. Söz konusu hatalı uygulamanın 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilmesine rağmen düzeltilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulguda tespit edilen hususa ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 92: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal ve kültürel destekler ile Belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma gibi konularda düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler Toplu Sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen bir hususta, ancak kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (6. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerde görüldüğü üzere; sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir husus konu edilememektedir. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2022 ve 2023 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birincinin 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da "Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulamasına devam olunur." denilmektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın ilgili hükmü gereğince de sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan mali ve sosyal haklara yer verilebilmesi için ancak kanun ile buna cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmelerinde, sosyal ve kültürel faaliyetler ile Belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma vb. konularda mevzuata aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2022-31.12.2023 döneminde geçerli olan Sosyal Denge Sözleşmesi'nin "Sosyal haklar" başlıklı 7'nci maddesinde; sözleşmede yer almaması gereken hususlar düzenlenmiştir. Madde bentlerinden birkaçına örnek olarak aşağıda yer verilmiştir:

"(1) Kurum, kurumun ve iştiraklerinin işlettiği otoparklardan ve parklanma alanlarından kamu görevlilerinin kurum kimliğini göstererek indirimli yararlanması için protokol yapılmasına yönelik çalışma yapar.

(2) Kuruma bağlı spor merkezlerinin (Spor İstanbul A.Ş. tarafından işletilenler dahil) hizmetlerinden ve yüzme havuzlarından; çalışan, eş ve çocuklarının ikametgâh şartı aranmaksızın ücretsiz yararlanması için protokol yapılmasına yönelik çalışma yapar.

(...)

(5) Kurum, kamu görevlilerinin kreş çağındaki çocuklarının ihtiyaçlarına cevap verecek sayıda kreş açar (08/12/1987 tarihli ve 19658 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik gereği)

(...)

(9) Kurum, kamu görevlilerinin işyerine ulaşımını sağlamak amacıyla servis aracı hizmete koyar. Tüm kamu görevlileri bu hizmetlerden ücretsiz olarak faydalanır.

(...)

(15) Yükseköğrenim (ön lisans, lisans, lisansüstü) gören kamu görevlilerine izin konusunda kolaylık sağlanır.

(...)

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, sosyal denge sözleşmesi taslak metninin sadeleştirilmeler yapılarak mevzuata göre uyarlanmaya çalışıldığı, sosyal denge tazminatı haricinde başka hükümler içermesine rağmen kamu zararına sebep olacak bir işlem yapılmadığı belirtilmiştir.

Netice olarak, belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmelerinde, yukarıda belirtilen benzeri düzenlemelerin yer alması mevzuata aykırıdır. Sosyal denge tazminatı ödenmesine imkân veren sözleşmelerde, mevzuatta yer almayan hususların düzenlenmesi uygun olmayıp yalnızca sosyal denge tazminatı ödenmesi ile ilgili düzenlemelere yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 93: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi

İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerinde Belediye tüzel kişiliğini yönetim kurulunda temsil etmek üzere belirlenen gerçek kişilerin, yöneticilik sıfatını haiz olmayan kişiler arasından seçildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinde; "Memurlar Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)." hükmüne yer verilerek memurların, ticari faaliyet yasağı açıklanmış, istisnai olarak memurların belediye şirketlerinde temsilen görev almasına cevaz verilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; "Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir. Yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebilir." denilerek kamu tüzel kişilerinin ya da bunların gerçek kişi temsilcilerinin pay sahibi oldukları şirketlerin yönetim kurullarına seçilebileceğine ilişkin genel bir hüküm getirilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 70'inci maddesinde;

"Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.",

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde;

"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler." denilmektedir.

Söz konusu mevzuatlar birlikte değerlendirildiğinde, belediye sermayesine sahip şirketlerde tüzel kişiliğin temsil yetkisi genel olarak 657 sayılı Kanun ile 6102 sayılı Kanun'da, özel olarak ise 5216 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi nedeniyle, büyükşehir belediyesinde yöneticilik sıfatına sahip kişiler, belediye tüzel kişiliği adına belediye şirketlerinin yönetim kurulunda görev alabilecekler, bunların dışındaki kişilerin görev alması ise, mevzuata uygun olmayacaktır. Dolayısıyla müdür ve üstü kadrolarda yer alan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak görev almasına mevzuat cevaz verirken danışman veya herhangi bir yöneticilik sıfatı haiz olmayan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak görev alması mevzuata uygun değildir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; "Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz." hükümlerine yer verilerek, müdür ve üstü kadroların yönetici sıfatını haiz olduğu açıklanmıştır. Dolayısıyla belediye iştiraki şirketlerde, belediyeden görevlendirilecek yönetim kurulu üyelerinin de bu kişiler arasından seçilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6102 sayılı Kanun'un 365'inci maddesinde, "Anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Kanundaki istisnai hükümler saklıdır." denilerek anonim şirketlerin

yönetim ve temsil organı açıklanmıştır. Kanun'da yer alan diğer düzenlemelere (madde 367, 370) göre, anonim şirketlerde müdür veya genel müdürlük doğrudan doğruya yönetim organı olmayıp ancak yönetim kurulunca temsil yetkisi verilebilecek ve esasları iç yönergeyle belirlenecek bir birimdir. Söz konusu genel müdür, şirketin personeli olup İş Kanunu'na tabi olarak çalışmakta, pay sahibi belediyede/bağlı ortaklıkta yöneticilik vasfına sahip olmadığı gibi pay sahibi tüzel kişiliği temsil etme yetkisine de sahip bulunmamaktadır. Belediye şirketleri açısından, şirket esas sözleşmesinde sayısı belirtilen yönetim kurulu üyeliklerinden pay sahibi idareyi temsilen bulunacakların, pay sahibi tüzel kişilikte yöneticilik vasfını haiz personel olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerde, şirket genel kurulu tarafından belirlenen yönetim kurulu üyelerinin bazılarının Belediyede yöneticilik vasfını taşımadığı, İdarede veya bağlı idarede danışman, koordinatör, müdür yardımcısı veya memur olarak görev yapan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak belirlendiği, anonim şirketlerde yönetim organı olarak genel müdürlük müessesesi yer almadığı halde, yönetim kurullarında genel müdür olarak bazı kişilerin de yer aldığı görülmektedir. Bunların dışında İdarede görev yapmayan kişilerin de yönetim kurulu üyesi olarak görev yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin ortağı olduğu şirketlerde İdareyi temsil eden yönetim kurulu üyeliğinin usulüne uygun olarak belirlenmemesi konusuyla ilgili olarak, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin beşinci fıkrası gereğince belediye personelinin iştirak şirketlerde görev alabileceğinin genel olarak değerlendirildiği ve 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile yöneticilik sıfatını haiz personellerin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği hükmüyle ise İdareye seçimlik bir hak tanındığı ifade edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu genel bir düzenleme olup 657 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde zaten; memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen görev alabilecekleri düzenlenmiş bulunduğundan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi, kişilere değil kuruma yönelik bir düzenleme olup, iştirak şirketlerinde görev verilebilecek kişileri belirlemektedir. Bu düzenleme, genel sekreter ve yöneticilik sıfatını haiz personele mutlaka yönetim kurulu üyeliği görevini verilmesini emretmemekle birlikte, iştirak şirketlerde görev verilebilecek personeli kısıtlamaktadır. Bu hükümden ortaya çıkan sonuç belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını sahip olmayanlara belediyenin iştiraki olan şirketlerde görev verilemeyeceğidir.

Netice olarak, yönetim kurullarında İdareyi temsil edeceklerin İdarede yöneticilik vasfına sahip olması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 94: Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı Maddesine Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine aykırı olarak Büyükşehir Belediyesinde Danışman olarak çalışan kişinin Büyükşehir Belediyesine ait şirketin yönetim kurulu üyesi olarak atandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin belediyenin iştiraki olduğu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği belirtilmiştir.

Anılan hükümden anlaşılacağı üzere, belediyenin iştiraki olduğu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında genel sekreterin yanı sıra yöneticilik sıfatını haiz personel görevlendirilebilir, ancak yöneticilik sıfatını haiz olmayan danışman kadrosunda görevli personelin Belediyeye ait şirketlerin yönetim kurulunda görevlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinde danışman kadrosunda görevli olan kişinin Belediyenin şirketi olan İstanbul Enerji Anonim Şirketi'nde yönetim kurulu üyesi olarak atandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin ortağı olduğu şirketlerde İdareyi temsil eden yönetim kurulu üyeliğinin usulüne uygun olarak belirlenmemesi konusunda ilgili olarak, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin beşinci fıkrası gereğince belediye personelinin iştirak şirketlerde görev alabileceğinin genel olarak değerlendirildiği ve 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile yöneticilik sıfatını haiz personellerin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği hükmüyle ise İdareye seçimlik bir hak tanındığı ifade edilmiştir. Ancak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu genel bir düzenleme olup 657 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde zaten; memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen görev alabilecekleri düzenlenmiş olduğundan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi, kişilere değil kuruma yönelik bir düzenleme olup, iştirak şirketlerinde görev verilebilecek kişileri belirlemektedir. Bu düzenleme, genel sekreter ve yöneticilik sıfatını haiz personele mutlaka

yönetim kurulu üyeliği görevini verilmesini emretmemekle birlikte, iştirak şirketlerde görev verilebilecek personeli kısıtlamaktadır. Bu hükümden ortaya çıkan sonuç belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını sahip olmayanlara belediyenin iştiraki olan şirketlerde görev verilemeyeceğidir.

Netice olarak, yöneticilik sıfatını haiz olmayan danışman kadrosunda görevli personelin Belediyenin şirketi olan İstanbul Enerji Anonim Şirketi'nde yönetim kurulu üyesi olarak atanmasının anılan mevzuat hükmü karşısında uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 95: Toplu İş Sözleşmesi Yürürlükte Olan Şirket Personeline Başkanlık Oluru İle Zam Belirlenmesi ve Başkanlık Olurunda Yer Alan Zam Üzerinden Yaklaşık Maliyet Hesaplanması

Toplu İş Sözleşmesi yürürlükte olan belediye şirketi personeline Büyükşehir Belediyesi Başkanlık Oluru ile zam belirlendiği ve belirlenen zam üzerinden yaklaşık maliyet hesaplaması yapıldığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi kapsamında 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalışmakta olan taşeron işçiler Büyükşehir Belediyesi şirketlerinde işçi kadrolarına geçirilmiştir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 1'inci maddesi uyarınca işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını belirlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapabilecekleri belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde; toplu iş sözleşmesinin, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmeyi ifade ettiği devamında ise bu Kanun'un uygulanması bakımından işçi, işveren ve işyeri kavramlarının 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda tanımlandığı belirtilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinde; bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar ise işveren olarak tanımlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerinden, belediyelerde taşeron olarak çalışan işçilerin 04.12.2017 tarihi itibarı ile Belediye Şirket kadrolarında işçi statüsüne geçirileceği bu kapsamda işçi sendikalarının, şirket işçilerinin ekonomik ve sosyal haklarının belirlenmesi

bakımından Belediye Şirketi veya bağlı olduğu işveren sendikası ile toplu iş sözleşmesi imzalayabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede belediye şirketi İstanbul Personel Yönetim AŞ (İSPER AŞ) ile Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri (Hizmet-İş) Sendikası ile 01.01.2020-31.12.2022 tarihleri arasında kapsayan işletme düzeyinde bağitlanan Toplu İş Sözleşmesi bulunmaktadır. Söz konusu Toplu İş Sözleşmesinin ücret zamlarını belirleyen 33'üncü maddesinde; 01.01.2022-31.12.2022 tarihleri arasında geçerli olmak koşuluyla 31.12.2021 tarihinde almış oldukları brüt ücretlerine Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 2003=100 Temel Yıllık tüketici fiyatları endeksine 2021/Aralık endeks sayısının, 2020/Aralık endeks sayısına göre artışı oranında zam yapılacağı hükmü mevcuttur.

Bu kapsamda İSPER AŞ kadrolarında yer alan işçilerin 2022 yılı içerisinde alacakları zam oranı İSPER AŞ ile Hizmet-İş arasında imzalanan toplu iş sözleşmesiyle belirlenmiştir.

Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi 31.12.2022 tarihli Başkanlık oluru ile Toplu İş Sözleşmesi yürürlükte olan ve Belediye Şirketi kadrosunda bulunan işçilere 2022 yılından itibaren uygulanmak üzere doğrudan hizmet alımı dosyalarında "Tüketici fiyat endeksi, Kasım 2021" bülteninde yer alan değişim oranı olan %21,31 diğer dosyalarda ve TİS nedeniyle kapsam dışı bırakılan pozisyonlarda çalışan personele uygulanmak üzere %33 zam belirlenmiş, ayrıca yol ve yemek fiyatlarında da artışlar yapılarak yaklaşık maliyet hesaplamasında dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Belediye şirketleri anonim şirket olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Bu sebeple belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisidir. Bu kapsamda 696 sayılı KHK ile şirket kadrolarına geçirilen personelin Belediyeden ayrı tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu kapsamda belediye şirketinin, kadrosuna geçen personeli ile Toplu İş Sözleşmesi imzalamaya yetkili işveren konumunda olduğu, nitekim 31.12.2022 sonuna kadar geçerli olan Toplu İş Sözleşmesinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu nedenlerle, Büyükşehir Belediyesi tarafından başkanlık oluru ile TÜİK tarafından 3.12.2021 tarihinde "Tüketici fiyat endeksi, Kasım 2021" bülteninde yer alan değişim oranları üzerinden zam kararı açıklaması mevzuata uygun düşmemektedir. Zira Toplu İş sözleşmesi bulunan Şirket personeli 2022 Ocak ayında; 2021/Aralık endeks sayısının, 2020/Aralık endeks sayısına göre artış oranı olan %36,08 oranında zam aldığı bu kapsamda başkanlık oluru ile verilen zammın uygulama olarak dayanaksız kaldığı görülmüştür. Bunun

yanında başkanlık olurlunda belirtilen yaklaşık maliyet hesaplarında dikkate alınması gerektiği hususu Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde; Tekliflerin hazırlanması ve asgari işçilik maliyetinin hesaplanmasında, ihale tarihinde yürürlükte bulunan asgari ücretin dikkate alınacağı hükmüne aykırılık oluşturmaktadır. Bu sebeple Başkanlık Oluru ile belirlenen zammın yaklaşık maliyet hesaplamasında dikkate alınması gerektiği hususu doğrudan hizmet dosyaları ile diğer personel temini dosyalarında yaklaşık maliyetin hatalı hesaplanmasına sebep olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında belirtilen kıstaslara uyulmuş olduğu belirtilse de İdarenin doğrudan hizmet alımı sözleşmelerinde yaklaşık maliyet hesaplamalarını hatalı hesapladığı görülmüştür.

Sonuç olarak; şirket kadrolarına geçirilen Toplu İş Sözleşmesi yürürlükte bulunan işçilerine Başkanlık Oluru ile ayrıca zam belirlenmesi mevzuata aykırılık oluşturmakla birlikte yaklaşık maliyet hesaplanmasında dikkate alınması suretiyle hem mevzuata aykırılık hem de yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesine neden olduğu düşünülmektedir.

BULGU 96: Yükseköğretim Kanununa Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması

Yükseköğretim Kanunu'nun 38 inci maddesi kapsamında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu Üyesi olarak görevlendirilen kişinin, aynı zamanda mevzuata aykırı olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği ve Ticaret Anonim Şirketi yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirildiği görülmüştür.

06.11.1981 tarihli ve 17506 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2547 sayılı Yüksek Kanunu'nun "Kamu kuruluşları ve vakıflarda görevlendirme" başlıklı 38'inci maddesinde;

"Öğretim elemanları; ilgili kurumların talebi ve kendisinin muvafakati, üniversite yönetim kurulunun uygun görmesi ve rektörün onayı ile ihtiyaç duyulan konularda, özlük işlemleri kendi kurumlarınca yürütülmek kaydıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin, kadrosunun bulunduğu yükseköğretim kurumlarındaki aylık ve diğer

ödemeler ile öteki hakları devam eder. Yükseköğretim Kurulu, bağlı birimleri ve Üniversitelerarası Kurul ile Adli Tıp Kurumunda görevlendirilenler hariç olmak üzere bu fıkra uyarınca görevlendirilenler döner sermayeden yararlanamaz.

.....

Bu madde uyarınca görevlendirilen öğretim elemanları kendi kurumlarından alacakları aylık ve ödeneklerin yanı sıra, görevlendirildikleri kurumda yürüttükleri görev için birinci derecenin dördüncü kademesinde bulunan bir genel müdürün aylık ve ek gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı geçmemek üzere ilgili bakan tarafından tespit edilecek miktarı net olarak ikinci görev aylığı şeklinde ayrıca alırlar. Bunlar görevlendirildikleri kurumlarca kendilerine bu suretle yapılan ödemeleri döner sermayelere yatırmak zorunda değildirler. Bunlara görev yapacakları kurumca bu ödeme dışında başkaca bir ödeme yapılmaz.”

Denilmektedir.

Madde metninden görüleceği üzere, öncelikle bir öğretim elemanının yukarıdaki madde kapsamında bir kurumda görevlendirilebilmesi için;

- Görevlendirilecek kurumun, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olması,
- Görevlendirilmenin üniversite yönetim kurulu tarafından uygun görülmesi ve rektör tarafından onaylanması,

Gerekte olup bu kapsamda görevlendirilen kişilere görev yapacakları kurumca bu ödeme (birinci derecenin dördüncü kademesinde bulunan bir genel müdürün aylık ve ek gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutar) dışında başkaca bir ödeme yapılması mümkün değildir.

Yapılan incelemede;

- İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyesi’in Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın 08.04.2021 tarihli onayı ile İSKİ Kanunu’nun 7’nci maddesi uyarınca İSKİ Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu Üyesi olarak görevlendirildiği,
- Ayrıca adı geçen kişinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği ve Ticaret Anonim Şirketi’nin 12.04.2021 tarihli olağan Genel Kurul toplantısında alınan karar ile bu şirketin yönetim kurulu üyesi olarak

görevlendirildiği ve bu görevi nedeniyle bu kişiye 2022 yılında brüt 169.545,37.-TL net 139.608,34.-TL ücret ödendiği,

Tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere belediye şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişileri olup, faaliyetlerini ve yönetim işlevini bu Kanun kapsamında gerçekleştirmektedir. Bu açıdan bakıldığında Yüksek Öğretim Kanunu'nun 38 inci maddesi kapsamında, adı geçen kişinin belediye şirketinde görevlendirilmesi mümkün değildir.

İdare cevabında, belirtilen kişinin belediyede yönetici olduğunu ve de Türk Ticaret Kanunu'nun 359/5 maddesi çerçevesinde bu kişinin belediyeyi temsilen belediye şirketinde görevlendirilmesinin 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun Kamu Kuruluşları ve Vakıflarda Görevlendirme başlıklı 38. maddesine aykırılık teşkil etmediğini ifade etmiştir.

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi 2547 sayılı Yüksek Kanunu'nun "Kamu kuruluşları ve vakıflarda görevlendirme" başlıklı 38'inci maddesi hükmü çok açık olup bu kişiye İSKİ'de aldığı geçici görev aylığı dışında bir ücret ödenemeyeceği mütalaa edilmektedir.

BULGU 97: Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması

İdarenin görev ve sorumluluğundaki; bazı minibüs, taksi, taksi dolmuş ve servis araçlarının Büyükşehir Belediyesinden izin veya ruhsat almadan çalıştığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde; "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.*" hükmüne yer verilerek toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, organizasyonu ve araçların ruhsatlandırılmasında büyükşehir belediyesi yetkili kılınmıştır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde;
“...
10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;

a) Çalışma izni/ruhsatı almadan,

b) Alınan izin/ruhsatta belirtilen faaliyet konusu dışında,

c) Alınan izin/ruhsatta belirtilen çalışma bölgesi/güzergah dışında belediye sınırları dahilinde yolcu taşımak yasaktır.... idari para cezası verilir.

Filinin işlendiği tarihten itibaren geriye doğru bir yıl içinde tekrerrü hâlinde, bu fıkrafta yer alan idari para cezaları iki kat olarak uygulanır.

İşleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlüdür. Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;

(a) bendinin ihlali hâlinde altmış gün,

...

süreyle trafikten men edilir.

İlgili belediye tarafından tahdit veya tahsis kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilmiş çalışma izninin/ruhsatının süresi bittiği hâlde, belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıyan kişiye... idari para cezası uygulanır ve eksikliği giderilinceye kadar araç trafikten men edilir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemede, yolcu taşıma faaliyetinde bulunmak için çalışma izin belgesi alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiş, mevzuata aykırı uygulamaların yaptırımları açıklanmıştır.

Diğer yandan, 09.05.2018 tarihli ve 2018/3-6 sayılı UKOME Kararında; izin belgesi (ruhsat, güzergâh kullanım belgesi vb.) olmadan çalışılması durumunda: “İzin belgesi dolduğu halde başvuru yapılmamış ise 7 Gün süreli ihtar verilir. 7 gün içinde başvuru yapılmamış ise 7 gün süreyle belge düzenlenmez, 7 gün sonrasında 10 gün süreyle belge düzenlenmez. Ayrıca 1 yıldan fazla süre geçmesine rağmen izin belgesi almayan araçlara 15 gün, 6 aydan fazla almayan araçlara 1 hafta süreyle belge düzenlenmez.

Otobüs taşımacılarına 500 indirimli İstanbulkart bedeli uygulanır.” denilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022 yıl sonu itibariyle; 361 adet ticari hatlı minibüs, 179 adet taksi ve 29 adet taksi dolmuşun çalışma izin belgesi veya ruhsat almadan faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin toplu ulaşım sisteminde yaptığı yeniliklere değinilerek hizmet kalitesinin artırılması amacıyla çıkarılan 2022/2-8 sayılı UKOME Kararı'na yer verilmiştir. İdare cevabında toplu ulaşım araçlarının e-tuham üzerinden online olarak ruhsatlandırıldığı ve söz konusu UKOME Kararı çerçevesinde çıkarılan Toplu Ulaşım Hizmet Kalitesi Değerlendirme Sisteminde yer alan yaptırım cetvelinin 4'üncü maddesi gereğince izin veya ruhsat almaksızın çalışanlara uygulanmakta olan yaptırımlardan bahsedilmiştir. Ayrıca trafik zabıtası ekiplerince yapılan denetimlerde 1608 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde hazırlanan ceza tespit tutanaklarına ilişkin sayısal verilere yer verilmiş olup zabıta birimleri ile ulaşım hizmetlerini yürüten diğer İdare birimlerinin entegre olduğu ve yapılan tespitlere ilişkin ulaşım hizmetleri birimlerince de yaptırım uygulandığı ifade edilmiştir. Ancak, İdare tarafından, gerekirse diğer kamu kurumları ile ortak çalışmalar yapılarak söz konusu izin veya ruhsat almaksızın çalışanların tespiti ve izinsiz çalışmanın engellenmesi kapsamında etkin çözümler üretilmesi ve bu kapsamda toplu ulaşım kalitenin artırılması, izinsiz çalışan araç sayısının olabildiğince azaltılması gerektiği düşünülmektedir.

Netice olarak, gerekli denetim ve kontrollerin yapılarak ruhsat veya izin belgesi olmadan çalışanların tespiti ve söz konusu mevzuata aykırı davrananlara gerekli yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 98: Ticari Taksilerin Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması

İstanbul genelinde yolculuk taleplerinin hızlı bir şekilde karşılanması, boş gezen taksilerin oluşturduğu trafik yükünün azaltılması, ulaşım hizmetlerinde gerekli güvenlik, kalite, kamu yararı ve koordinasyon sağlanması amacıyla kurulan Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine, ticari taksilerin bir kısmının kayıtlı olmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek...” denilerek büyükşehir belediyesi, il

genelinde ulaşım hizmetlerinin yürütülmesinde ve organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun'un 9'uncu maddesinde ise;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır...” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 18.05.2022 tarihli ve 2022/6-20 sayılı UKOME kararıyla yürürlüğe giren Taksi Taşımacılığı Yönergesinin 4'üncü maddesinde; Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezinin, toplu ulaşım araçlarının denetimi ve yönetimi amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü tarafından işletilen merkez olduğu ifade edilmiş, Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezi sistemine dâhil olmayan taksilerin, taksi taşımacılığı hizmeti veremeyeceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince UKOME kararları tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezi ile elektronik ödeme sistemi, taksilerin takibi ve uzaktan denetimi, panik bar butonu, bilgi ekranı, güvenli sürüş ve kimlik doğrulama sistemleri gibi çağın gereklerine uygun ve modern bir yapı oluşturularak sisteme dahil olunması tüm taksilerde zorunlu kılınmıştır. Tüm sistemin kurulum maliyeti de İdarece üstlenilmiştir.

TÜİK verilerine göre İstanbul nüfusu, 2022 yılında 15.907.951'e ulaşmıştır. İdareden alınan verilere göre ise gün içinde yaklaşık 1.655.550 kişi ticari taksiler ile yolculuk yapmaktadır. Oldukça yoğun kullanılan bir ulaşım aracına ilişkin yolculukların sürekli denetlenmesi, uzaktan takibinin yapılması, güvenliği artırıcı önlemlerin alınması pek çok açıdan önem arz etmektedir.

Söz konusu mevzuat ve idari düzenlemeler uyarınca, tüm taksilerin söz konusu sisteme dahil olması zaruri iken, 2022 yılı sonu itibariyle, 18.395 ticari taksiden 14.592'si sisteme geçmiş olup geri kalan 3.803'ü sisteme dahil olmadan faaliyette bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine kayıtlı taksi sayısının 2022 yılı sonu itibariyle 14.592 olduğu, önceki dönemde Emniyet Genel Müdürlüğünün 03.01.2020 tarihli ve E.128 sayılı Genelgesi ve Valilik yazılarıyla söz konusu araçların gerekli şartları sağlayamadığı ve bu nedenle taksilere ilgili cihazların takılma süresinin 31.12.2021 tarihine kadar uzatıldığı, randevu sistemi ile montajların devam etmekte olduğu bu kapsamda COVID-19 salgını nedeniyle malzeme tedarikinde aksama olmaması durumunda taksilerin tamamının yılsonuna kadar Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezi Sistemine geçmelerinin öngörüldüğü ifade edilmiştir. Ayrıca İstanbul Valiliği'nin 30.11.2022 tarihli yazısıyla Koronavirüs (Covid19) salgını sürecinde uygulanan kısıtlamalar nedeniyle cihaz temininde yaşanan güçlüklerin ve mağduriyetlerin önüne geçilebilmesi amacıyla 31.12.2022 tarihinin 31.12.2023 tarihine kadar uzatılmasına karar verildiğinin İdareye bildirildiği, bu kapsamda taksi, taksi dolmuş ve minibüs tipi taşıtlara kamera takılma uygulamasının 31.12.2023 tarihine kadar uzatılması yönünde 21.12.2022 Tarih ve 2022/13-7 sayılı UKOME kararı tesis edildiği, yılsonuna kadar ilgili ticari taksilerin tamamının Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezi Sistemine dâhil edilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda belirtilen kanuni ve idari düzenlemeler gereği tüm ticari taksilerin sisteme kaydının yaptırılması zorunlu olduğundan, kayıtlı olmaksızın faaliyette bulunulmasının önlenmesi için gerekli çalışmalar yapılması ve Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine kayıt yaptırmadan faaliyet gösteren ticari taksilere caydırıcı cezai yaptırımların uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 99: Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde gerçekleştirilen özel halk otobüsü işletilmesi işinin, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi yerine, taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesi (p) bendindeki;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri

kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” Hükmü gereğince, büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin (f) bendinde;

“Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmış ve aynı maddenin daha sonraki fıkrasında da; *“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”*

Aynı Kanun'un 67'nci maddesinde de;

“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile... toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; ... ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” denilmektedir.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda yer alan düzenlemelere göre, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi belediyelerin, büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanındadır. Söz konusu toplu ulaşım hizmetleri, bizzat belediye tarafından doğrudan veya bütçe içi işletme kurmak yoluyla yerine getirilebileceği gibi, 2886 sayılı Kanun'a göre imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesine göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara da gördürülebilir. Ayrıca Büyükşehir belediyelerince, söz konusu toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenlemeye uygun olarak belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle ortak olduğu şirketlere de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredilebilir.

Yapılan incelemede, özel halk otobüsü ile toplu taşıma yapılması işinin, 5216 ve 5393

sayılı Kanunlarda yer alan düzenlemelere ve 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 4734 sayılı Kanun'a göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmek yerine, bazı taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde özel hukuk kişileri tarafından ifa edilen toplu taşıma hizmetinin sunulması için katlanılan maliyetler, 2020 yılı sonuna kadar, sadece yolculuk gelirleri ile karşılanmıştır. 2020 yılı sonu itibari ile ise; yapılan düzenlemeler ile toplu taşımada ücretsiz ve indirimli tarifeden yararlanan kesimlerin sayısının artmasına bağlı olarak zaman içinde yolculuk gelirlerinin cari işletme giderlerini karşılamada yetersiz kalması, taşıma kapasitesine rağmen araç ve sefer başına yolculukların uluslararası standartlarda olmaması, yolcu memnuniyeti sağlayacak esnek planlama yapılamaması gibi faktörlere bağlı olarak toplu taşıma hizmetinin sürdürülebilirliğinin kalmadığı gerekçeleri ile "İstanbul Özel Halk Otobüsleri İşletme Sistemi Sözleşmeye Esas Çalışma Usul ve Esasları" başlıklı bir rapor hazırlanmış ve bu rapor da yer alan tespitlere uygun olarak, özel halk otobüsü işletme sisteminde 17.09.2020 tarih ve 906 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile değişiklik yapılmıştır.

“Sabit maliyet + değişken maliyet + kar esaslı”, kilometre bazlı olarak belirlenmiş olan formüle dayalı olarak taşıma şirketlerine ve kooperatiflerine ödeme yapılması esasına dayalı olan bu yeni sistemde, toplu taşıma işletme maliyetleri sabit ve değişken maliyetler olarak belirlenmiştir. Bu maliyetlere ilişkin bedeller ise piyasa araştırması, ilgili kurum verileri, oda ve TÜİK endeksleri esas alınmak suretiyle tespiti edilmiştir.

Gerekli diğer altyapı çalışmalarının tamamlanmasını takiben 01.12.2020 tarihi itibari ile yeni sisteme geçilmiş ve Özel Halk Otobüsü Şirketleri (İstanbul Halk Ulaşım Tic. AŞ, Mavi Marmara Ulaşım Turizm İnş. Eğt. Pet. Oto. AŞ, Öztaş Ulaşım Petrol Turizm San. ve Tic. AŞ, Özulaş Toplu Taşım. San. ve Tic. AŞ, Yeni İstanbul Özel Halk Otobüsleri AŞ tüzel kişilikleri ile S.S. İstanbul Özel Halk Otobüsleri Karayolu Yolcu Taşıma Kooperatifi, S.S. Elit Karayolu Yolcu Taşıma Otobüsçüler Kooperatifi, S.S. İstanbul Özel Taşımacılık Halk Otobüsleri Kooperatifi) ve İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama AŞ ile ihale yapılmaksızın sözleşme yapılmak suretiyle 3 yıl süre ile toplu taşıma hizmeti satın alınması yoluna gidilmiştir (16.09.2021 tarih ve 815 no.lu Meclis Kararı ile taşıma kooperatiflerinin de sisteme dahil edilmesi kararlaştırılmıştır).

Otobüslerle yapılmakta olan toplu taşıma hizmetinde elde edilen yolculuk gelirlerinin işletme giderlerini karşılamaması, taşıma kapasitesine rağmen araç ve sefer başına

yolculukların uluslararası standartlarda olmaması, yolcu memnuniyeti sağlayacak esnek planlama yapılamaması gibi nedenlerle, kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması amacıyla toplu taşıma işletme modelinin idare eliyle yeniden yapılandırılmasının önünde yasal bir engel bulunmamaktadır, Ancak, Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile dahi olsa; 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'na uygun olarak saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun bir şekilde yapılan bir ihaleye dayanmaksızın doğrudan ilgili şirketler ile sözleşme yapılmak suretiyle toplu taşıma hizmeti satın alınması mevzuat hükümleri ile uyumlu değildir. Kaldı ki, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinde, toplu ulaşım ve taşıma hizmetlerinin gördürülmesine yönelik olarak alınacak Meclis Kararının, toplu taşıma hizmetlerinin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesi yönelik olacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin bu konuda almış olduğu 17.09.2020 tarih ve 906 sayılı Kararın, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesine de aykırı olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; toplu taşıma hizmetinin İstanbul ilinde İETT Genel Müdürlüğüne ait otobüsler ve İdarece verilen ruhsatlar ile özel hukuk kişilerince işletilen özel halk otobüsleri ile gerçekleştirildiği, ancak toplu taşıma hizmetinin kamusal niteliği gereği yolculuk ücretlerinden elde edilen gelirlerin, bu hizmetin yerine getirilmesi için yapılan harcamalara yetmediği,

Bu sebeple 4736 sayılı Kanun uyarınca çıkartılan yönetmelik çerçevesinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca özel işletmecilere maktu bir ödeme yapıldığı, ancak söz konusu ödeme yeterli bulunmadığından bu defa 25 Mayıs 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7144 sayılı Kanun'da yer alan *“Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”* şeklindeki düzenleme ile belediyelere de özel şahıslar tarafından yapılan toplu taşımacılık faaliyetlerinin maliyetlerine katkı olmak üzere yardım yapma imkânı getirildiği,

Ancak yolculuk gelirlerinin taşımacıya ait olduğu modelin, özellikle yolcu memnuniyetini sağlayamaması, yolculuk ücretlerinin sosyal nedenlerle zamanında güncellenememesi, kamu ve özel işletmecilere ait araçların işletme kapasitelerinin verimli bir şekilde kullanılamaması (esnek planlama) gibi nedenlerle sürdürülemez hale geldiği,

Bunun üzerine 7144 sayılı Kanun'da yer alan modelin hayata geçirilmesinin

değerlendirildiği, 7144 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir.*" şeklindeki düzenlemesi ile belirlenmiş olduğu bu modelde yolculuk ücretlerinin İdareye ait olduğu ve toplu taşıma hizmetinin brüt maliyetinin İdare tarafından karşılandığı bir esasa dayandığı,

7144 sayılı Kanun ile getirilen modelin koşullarının;

1- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarının şehir merkezine olan uzaklığı, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilmesi,

2-Hatların ait olduğu bölgeler ve bölgelerde faaliyet gösteren tüzel kişiliklerin (birlik kooperatif) belirlenmesi,

3-Toplu taşıma hizmetinin temin edilmesine ilişkin Belediye Meclisinin kararı alınması, Şeklinde sayıldığı,

7144 sayılı Kanun'un hizmet teminine imkan verirken ihaleyi doğrudan bir koşul olarak saymadığı ve "*..... Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir.*" diyerek hizmet temininin yöntemine ilişkin İdareye bir alternatif sunduğu,

Ayrıca istekliler arasında rekabeti oluşturarak temin edilecek mal ve hizmetin en uygun bedelle alınmasının sağlanması için öncelikle bir yarışma ortamı ve birden fazla yarışmacının bulunması zorunluluğunun olduğu noktasından bakıldığında, 7144 sayılı Kanun ile getirilen uygulamada 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin temininin hukuken ve fiilen de mümkün olmadığı,

7144 sayılı Kanun'da ülkemiz gerçekleri göz önünde bulundurularak hâlihazırda taşımacılık yapan özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut durumlarını koruyan bir durum ortaya konulduğu ve açık bir şekilde belediye meclisine hatları belirlerken bu hatların işletildiği bölgede "*kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine*" karar verebileceğinin düzenlendiği, dolayısıyla Büyükşehir Belediye Meclisi karar tarihinde belirlediği toplu taşıma hatlarında faaliyet gösteren işletmecilerin kurduğu birlik veya kooperatiflerden başka bir birlik veya kooperatiflerden toplu taşıma hizmetinin teminine karar veremeyeceği, bir başka deyişle Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hizmetini birden fazla birlik veya kooperatiften

temin etmesinin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı, toplu taşıma hat ve bölgelerinin belirli ve tek olduğu ve bu hat ve bölgelerde işletilen araçlar ile bu araçların oluşturduğu temsilci tüzel kişilerin de (birlik-kooperatif) tek ve o işletme bölgesine ait olduğu ve başka bir bölge için veya başka birlik veya kooperatifin o bölge için teklifte bulunması imkânının olmayacağı,

İstanbul Büyükşehir Belediyesince alınan 906 sayılı karar ve daha sonra alınan kararlarda görüleceği üzere Büyükşehir Belediye Meclisi ve Komisyonunun İstanbul ilinde Belediye ve/veya bağlı kuruluşları tarafından verilen ruhsat ile özel hukuk kişilerince işletilen toplu taşıma araçlarını ve araç kodu, hattı, işletme bölgesi ve bu işletme bölgesindeki işletmecileri temsil eden tüzel kişileri belirlediği (komisyon raporu) ve bu belirlemeyi yaptıktan sonra da hizmetin teminine ilişkin usul ve esasları da kararında ortaya koyarak 7144 sayılı Kanun'un gereklerini yerine getirdiği,

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17.09.2020 tarih ve 906 karar numaralı Meclis Kararıyla; İstanbul genelinde faaliyet gösteren toplam 3041 otobüs için, sunmuş oldukları hizmet karşılığında, sabit ve değişken maliyetler gözetilerek kilometre bazlı hesaplama sistemiyle ödemede bulunulmasına karar verildiği, dolayısıyla Meclis kararıyla sisteme yeni taşımacı ilave edilmesi veya herhangi bir kişiye taşımacılık hakkı verilmesinin de söz konusu olmadığı,

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, yeni taşıma sistemine geçilmesinin gerekli olduğuna dair İdare tarafından yapılan açıklamaların bulguda irdelenen konu ile ilgisi bulunmamaktadır. Bulguda, yolculuk gelirlerinin taşımacıya ait olduğu eski modelden vazgeçilerek yolculuk ücretlerinin İdareye ait olduğu ve toplu taşıma hizmetinin brüt maliyetinin İdare tarafından karşılanması esasına dayanan yeni modele geçilmesinin yanlış olduğuna dair herhangi bir eleştiri getirilmemiş ve kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması amacıyla toplu taşıma işletme modelinin İdare eliyle yeniden yapılandırılmasının önünde yasal bir engel bulunmadığı açıkça ifade edilmiştir. Bulguda vurgulanan husus; özel halk otobüsü işletilmesi işinin, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi yerine, taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirilmiş olmasının mevzuata uygun olmadığıdır.

Her ne kadar, 7144 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile bu yeni sisteme geçildiği ve 7144 sayılı Kanun'un hizmet teminine imkân verirken ihaleyi doğrudan bir koşul olarak

sayılmadığı ifade edilmiş olsa da; 7144 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen, *“Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”* cümlelerinden anlaşılacağı üzere, toplu taşıma hatlarının işletmesinin ilgili bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verilmiş olması durumunda da, söz konusu işletme hakkı devrinin ihale ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, gerçekleştirilecek ihaleye birden fazla istekli teklif sunamayacağından rekabet şartlarının sağlanacağı bir yarışma ortamının oluşamayacağı ve bu sebeple de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin temininin hukuken ve fiilen de mümkün olmadığı açıklaması da gerçeği yansıtmamaktadır. İhale gerçekleştirilmeden kaç isteklinin teklif vereceği bilinemez. Belediye söz konusu hizmet alımı için ihale düzenleyeceğini kamuoyuna duyurduğunda yeni kooperatifler ve taşıma birlikleri kurulmak suretiyle ihaleye birden fazla teklif gelmesi her zaman mümkün olabilir. Ayrıca birden fazla teklif gelmeyeceği öngörüsü ile söz konusu taşıma hizmetlerinin ihalesiz temin edilmesinin de kabul edilmesi mümkün değildir. İhaleye tek bir isteklinin teklif vermiş olması durumunda da, ihale bu tek teklifin değerlendirilmesi suretiyle sonuçlandırılabilir.

Diğer taraftan, 7144 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine eklenen cümlelerde; hâlihazırda taşımacılık yapan özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut durumlarının korunduğu ve bu durum karşısında Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hatlarında faaliyet gösteren işletmecilerin kurduğu birlik veya kooperatiflerden başka bir birlik veya kooperatiflerden toplu taşıma hizmetinin teminine karar veremeyeceği, Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hizmetini birden fazla birlik veya kooperatiften temin etmesinin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı, toplu taşıma hat ve bölgelerinin belirli ve tek olduğu ve bu hat ve bölgelerde işletilen araçlar ile bu araçların oluşturduğu temsilci tüzel kişilerin de (birlik-kooperatif) tek ve o işletme bölgesine ait olduğu ve başka bir bölge için veya başka birlik veya kooperatifin o bölge için teklifte bulunması imkânının olmayacağı belirtilmiş ise de; 7144 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen cümlelerde bu değerlendirmelerin doğru olduğuna dair herhangi bir ifade

bulunmamaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen özel halk otobüsleriyle yapılan toplu taşıma hizmetlerinin, belediyelerin 4734 sayılı Kanun'a tabi oldukları ve mal ve hizmet alımlarını bu Kanun'da yer alan düzenlemeler çerçevesinde temin etmeleri gerektiği de göz önüne alındığında, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, özel halk otobüsleriyle yapılan toplu taşıma hizmetlerinin, mevcut uygulamadan vazgeçilerek, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun ilgili maddelerindeki düzenlemelere uygun şekilde yapılacak bir ihale ile gördürülmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 100: Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi

İdare tarafından geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi ve dolmuş plakalarının mevzuata aykırı biçimde süresiz bir hak olarak kullanılmakta olduğu görülmüştür.

İstanbul genelinde en son doğrudan taksi plakası tahsisinin yapıldığı 1998 yılına kadar, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince çeşitli İl Trafik Komisyonu kararları ile 17.395 ticari taksi plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda ihale ile ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler. 29.07.2021 tarihli çeşitli UKOME kararlarıyla 750 minibüs ve 250 taksi dolmuşun taksiye dönüşümü onaylanarak toplam taksi plakalı araç sayısı 18.395 olmuştur.

Ayrıca, 30.11.2022 tarih ve 2022/12-19 sayılı UKOME gündemine taşınarak, isteğe bağlı olarak 1803 minibüs ve 322 taksi dolmuşun taksiye dönüştürülmesine karar verilmiştir.

Hâlihazırda 18.395 taksi, 5.710 minibüs ve 322 taksi dolmuş bulunmakta olup, 2022/12-19 sayılı UKOME Kararları ile isteğe bağlı olarak talep edilmesi durumunda taksi sayısına 1.803 adet minibüs ve 322 taksi dolmuş taşımacısı da eklenebilecektir.

Öte yandan, en son minibüs plakası tahsisinin yapıldığı 2006 yılına kadar çeşitli İl Trafik

Komisyonu kararları ile 6.460 adet ticari minibüs plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde veya UKOME yetkisi dâhilinde ihaleli ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde süresiz olarak verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bahsi geçen araçlardan 750'si 29.07.2021 tarihli çeşitli UKOME kararlarıyla taksiye dönüştürülerek toplam ticari plakalı minibüs sayısı 5.710 olmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde, “.....*belediyelerin... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.*” denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“ ...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, ... belirlemek; durak yerleri ile ... araç park yerlerini tespit etmek ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

... büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. ...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetleri ve bu hizmetlerin organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Ayrıca aynı Kanun'un 9'uncu maddesinde;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde

ise;

“... ”

Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek...

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir...” denilmektedir.

Yasal düzenlemeye göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerini gördürebileceği dört temel usul vardır. Bunlar; imtiyaz yoluyla devir, ruhsat verme, hatları kiraya verme ve hizmet satın alma olarak sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15'inci maddesi ikinci fıkrasının dokuzuncu bendinde ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19'uncu maddesi birinci fıkrasının beşinci bendinde yer alan hükümlerde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndakilere benzer düzenlemelerdir. Bu hükümlere göre, gerek 1580 sayılı Kanun'un yürürlük döneminde gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre, belediye hudutlarında yolcu taşınması ve toplu ulaşım ile ilişkin görev, yetki ve hizmetler belediyelere verilmiş imtiyazlardır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeler tekel niteliğinde hak ve imtiyazlara sahiptir. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 7'inci maddesi gereğince de minibüs ve taksi dâhil tüm toplu ulaşım araçları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi kapsamındadır. Dolayısıyla belediye kanunlarına göre, belediye sınırlarında, taksi veya dolmuş ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması da belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır.

Yasal düzenlemede belediyelere imtiyaz olarak verilmiş olan şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi bizzat belediyece yapılmadığında, söz konusu kamu hizmeti, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülebilecektir. Üçüncü kişilerin

belirlenmesi ise, 2886 sayılı Kanun gereğince, rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yönteme göre ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilecektir. Bu çerçevede toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan meclis, encümen, belediye başkanı ya da UKOME kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi yahut ihaleyle olsa dahi süresiz satış şeklinde işlem yapması mümkün değildir.

Öte yandan, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlükte olduğu süre zarfında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesindeki düzenleme ile trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 1'inci maddesinde;

"Bu Karar'da amaç; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmektir."

Karar'ın 3'üncü maddesinde;

"Ticari Plaka verilebilmesi için;

1. Taksi, dolmuş ve minibüslerde; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş ve ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olmak"

Karar'ın 5'inci maddesinde;

"Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

a. İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b. Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c. Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir.”,

Hükümleri yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde ise;

“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.” denilmektedir.

Mevzuatına göre, taksi plakalarının geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara süresi ve şartları belirtilmek suretiyle ihale edilmesi gerekir.

İstanbul sınırları içinde İl Trafik Komisyonu tarafından verilen taksi ve dolmuş plakalarında hak sahipliği için herhangi bir süre belirtilmemiştir.

Ayrıca 29.07.2021 tarihli çeşitli UKOME kararlarıyla minibüs ya da taksi dolmuştan ticari taksiye dönüştürülen araçların plaka tahsisi için de herhangi bir süre belirlenmemiş ve ihale yapılmamıştır. Başvuranlar arasından noter huzurunda kura çekme yöntemiyle plaka sahipleri belirlenmiştir.

Bahsi geçen gerek süre belirtilmeksizin gerek ihalesiz yapılan plaka tahsislerinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na ve belediye kanunlarına uygun yapılmadığı düşünülmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu 18.395 taksi ve 5.710 dolmuş plaka sahibinden herhangi bir imtiyaz bedeli veyahut yıllık kira bedeli gibi bir ücret tahsil edilmediği de tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği, İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak,

mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konudaki belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği gözetildiğinde, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

2018/20720 esas sayılı dosyayla, yolcu taşımaya ilişkin minibüs hattı tahsisinin iptali nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılmıştır. 04.05.2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 07.04.2021 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda; ilgili idare tarafından başvuruçulara ait imtiyazın sona erdirilmesinin pek çok açıdan haklı dayanağı bulunuyorsa da, imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanımadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlemeden imtiyazın sona erdirilmesinin bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğuracağından hareketle bu şartlar altında imtiyazın sona erdirilmesi nedeniyle Anayasa'nın 35'inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir. Dolayısıyla, Karar'da esas itibarıyla imtiyaz hakkının sonlandırılması değil, imtiyaz hakkının objektif koşullar oluşmadan sonlandırılması Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin E:2014/1735 ve K:2014/2859 no.lu, E:201/899 ve K:2018/1427 no.lu, E:2015/4749 ve K:2017/961 no.lu Kararları ise; toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödmeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı yönündedir.

Kazanılmış hak kavramı ilgili olarak, Danıştay 10'uncu Dairesinin E:2000/2114 ve K:2002/3458 no.lu Kararı'nda; kazanılmış hakkın kişiye bağlı olduğu ve önceki yasa döneminde bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş bir hakkı bulunmayan kişiye devredilmesinin mümkün olmayacağı ortaya konulmuştur. Hakların, kazanılmış hak olarak korunmasının sınırları bulunmaktadır. Bunlar, kısaca; kazanılmış hak ilkesinin kamu düzeniyle, kamu yararıyla ve kamu hizmetinin gerekleriyle çatıştığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bunlara uluslararası sözleşmenin gerekleri ve yasayla aksinin açıkça öngörüldüğü durumları da eklemek gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 86/10553 sayılı Bakanlar

Kurulu Kararı ve çeşitli tarihlerde alınan İl Trafik Komisyonu Kararlarıyla 17.395 adet taksi, 6.460 adet minibüs ve 572 adet taksi dolmuşun tahdit altına alındığı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrası söz konusu toplu ulaşım araçları ile ilgili listelerin İl Emniyet Müdürlüğü tarafından İdareye devredildiği, 20.12.2021 tarihli yazıyla İl Emniyet Müdürlüğünden söz konusu kayıtların istendiği ancak gelen cevapta 1994 yılında çeşitli tarihlerde Trafik Denetleme Şube Müdürlüğüne ait arşiv odasını su bastığı ve evrakların kullanılamaz hale geldiği ifade edilerek devir alınan ticari plaka kayıtlarına ilişkin detaylı bilginin İdarede veya İl Emniyet Müdürlüğünde bulunmadığı, yetkilerin UKOME'ye ait olduğu dönemde, yargı kararlarıyla verilen plakalar haricinde, plaka verilmesi yönünde işlem yapılmadığı,

İl Trafik Komisyonu (İTK) kararlarından elde edilen bilgi ve belgelerden; 86/10553 sayılı Kararın yürürlüğü sonrası İstanbul'daki taksi ve minibüslerde tahdit uygulaması yönünde karar alındığı, bahsi geçen Karar öncesi aktif olarak taşımacılıkta kullanılan 13.204 (onüçbinikiyüzdört) adet taksi ve 4.624 (dörtbinaltıyüzyirmidört) adet minibüsün, ihale yapılmaksızın ve bedel alınmaksızın, doğrudan tahdit kapsamına alındığı, dolayısıyla taksi ve minibüslerin büyük bir kısmının ihalesiz/bedelsiz olarak sisteme dâhil edildiği, 86/10553 sayılı Kararın yürürlüğü sonrası muhtelif tarihlerde, taksi ve minibüs plakası ihaleleri yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, ticari plakalara ilişkin kayıtların bulunmadığı ifade edilse de; bu ticari plakalara ilişkin bir veri setinin hazırlanması ve mülkiyet hakkına konu olabilecek bu hususa ilişkin çeşitli çalışmaların yapılması gerektiği düşünülmektedir. İdare cevabında da görüldüğü üzere, geçmişte 86/10553 sayılı BKK'den önce verilen plakaların ihalesiz ve süresiz verildiği daha sonrasında ise çeşitli ihalelerin yapıldığı ifade edilerek bulguda bahsi geçen hususlara ilişkin açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak, taksi veya dolmuş ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması için belirlenen plakalara izin/ruhsat verilmesi işlemi; 5393 sayılı Kanun'da öngörülen usullerden biri seçilerek, 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde süresi belirlenmiş ihaleler ile yapılmalıdır.

BULGU 101: Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi

İdarenin yetki ve görev alanında faaliyet gösteren öğrenci ve personel servislerine, ihale yapılmaksızın Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararı çerçevesinde plaka tahsisi yapıldığı

görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.”

7'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir...”

Aynı Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

“... ”

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...”

Denilmektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden, servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta UKOME'ye verilen yetki, servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen servis araçlarına plaka hakkı verilme usulü UKOME'nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre söz konusu hakkın kullanımının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi belediyenin bu konudaki görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği dikkate alındığında, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılması gerekmektedir. Söz konusu hizmetlerin herhangi bir ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere gördürülebileceğine dair bir düzenleme ise, gerek 5216 ile 5393 sayılı Kanunlarda gerekse de 2886 sayılı Kanun'da bulunmamaktadır. Bu nedenle, toplu taşıma hakkına ilişkin servis plakalarının; hizmet şartlarının ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Yapılan incelemede, 56.450 adet servis plakasının doğrudan tahsis edildiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda; İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı Kararı ile mevcut taşımacı hakkına sahip kişilere 56.450 adet servis aracı için ihalesiz yapılan plaka tahsis işlemi mevzuata uygun değildir. Şöyle ki:

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı kararında;

“İşbu UKOME Kararından önce İBB’den Servis Taşımacılığı Kartı almış ve Mevcut Taşımacı Hakkına sahip kişilerin araçlarının 34 LAA 001 – 34 LZZ 999 aralığındaki plakalar itibariyle ulaşım projeksiyonu çerçevesinde Tahditli Plaka kapsamında kullanılmak üzere değerlendirilmesi,

Servis sayıları ile ilgili oluşacak yeni ihtiyaçların ilgili servis ve ticaret oda temsilcilerinin de bulunacağı bir komisyon marifetiyle belirlenecek rapor doğrultusunda ve ilgili mevzuata göre artırımın yapılması,

İlgi (b) UKOME kararında yer alan Servis Taşımacılığı Yetki Belgesi ve Servis Taşımacılığı Kartı haklarının ilgili plakaya devredilmesi ve süresiz hale getirilmesi,

Tahdit kapsamındaki plakalı taşıtla turizm taşımacılığı hariç diğer tüm servis taşımacılıklarının yapılabilmesi,” denilmek suretiyle plaka sahiplerine ihalesiz bir şekilde süresiz bir hak verilmiş ve aynı zamanda bahsi geçen servis taşımacılığı hakkı tahdit uygulamasıyla önceki hak sahipleri lehine sınırlandırılmıştır.

Bahsi geçen Karar’a ilave olarak, 2020/4-7 sayılı UKOME Kararı ile önceki Kararla 31.03.2019 tarihine kadar verilen sürenin 3 (üç) ay süreyle 30.06.2019 tarihine kadar uzatılması ve bu ara süreçte hak sahibi olup geçerli şartları sağladığı halde başvuru yapmayanların tekrar başvurmaları halinde, tahditli plaka tahsisinin sağlanması kararı alınmıştır. Alınan bu karar neticesinde tahditli servis sayısı 58.883’e ulaşmıştır.

27.07.2022 tarih ve 2022/8-12 sayılı UKOME kararı ile; 03.06.2021 tarih ve 2021/4-12.B sayılı UKOME Kararı ile tanımlanan Servis Taşımacılığı Hakkı/Kartı veya Tahditli Servis Plaka Tahsis Belgesi tanımlanmış olmasına rağmen taşımacı işlemlerini (uygun taşıt temini) tamamlamamış ve L serili tahdit kapsamında bir araca geçiş yaparak Tahditli Servis Plaka Belgesi almayan kişilere 31.12.2022 tarihine kadar süre verilmesi ve bu süre içinde L plakalı bir araç ile Tahditli Servis Plaka Belgesi’ni almaması durumunda ilgili servis plaka haklarının iptal edilmesi konusunun UKOME gündemine alınarak karara bağlanmıştır.

Bu kapsamda bahsi geçen UKOME kararı doğrultusunda yapılan başvurular ile 2021 yılında 58.773 olan tahditli servis plaka sayısı 2022 yılında 59.198 olmuştur.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, öğrenci ve personel servis hizmetine ilişkin haklar büyükşehir belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın, yasal düzenleme

çerçevesinde ihale yoluyla rekabetin ve saydamlığın sağlandığı ve hakkın kullanım süresinin belirli olduğu ihalelerle verilmesi gerekmektedir. Belirtilen servis hizmetlerinde imtiyaz sahibi olan İdarece, ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde öğrenci ve personel taşıma imtiyazının devri mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; öğrenci ve servis taşımacılığının toplam taşıma faaliyetlerindeki payı ve fonksiyonu değerlendirilerek, karayolu taşımacılığında servis taşımacılığına ilişkin yapılan çeşitli analizler ve ulaşım projeksiyonları çerçevesinde arz talep dengesi açısından mevcut öğrenci ve personel servislerinde kullanılan taşıt sayısının yeterli olduğu, 03.06.2021 tarihli ve 2021/4-12.A sayılı UKOME kararı gereği büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu, yapılan düzenlemenin 03.05.1986 tarihli ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı, bahsi geçen Bakanlar Kurulu Kararının büyükşehir sınırları dâhilinde yapılacak düzenlemelerde uygulanabilirliğinin bulunmadığı, Karar'da yer alan "tahdit" ibaresi ile 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda plaka verilmesi işlemlerinin İl Trafik Komisyonu tarafından ve ihale yoluyla yapılmasının öngörüldüğü bulgu konusu düzenlemenin ise 5216 sayılı Kanun ile UKOME'ye verilen sayı belirleme yetkisine istinaden yapıldığı, ayrıca yapılan düzenleme ile hâlihazırda faal olan servis taşımacılarına ve araçlarına yeni araç ve taşımacılar ilave edilmediği, mevcut izin belgelerinin kullanım ve geçerlilik şartları ile ilgili yeni bir düzenleme yapıldığı, önceki duruma göre tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği, bahsi geçen Yönerge ile belirlenen şartları sağlayan kişilerin Belediyeden izin almak suretiyle servis taşımacılığı yapabileceği, servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu, nihai olarak gerekli olan "güzergâh kullanım izin belgesi" ve diğer izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 2022/8-12 sayılı UKOME kararı ile; 03.06.2021 tarih ve 2021/4-12.B sayılı UKOME Kararı ile tanımlanan Servis Taşımacılığı Hakkı/Kartı veya Tahditli Servis Plaka Tahsis Belgesi tanımlanmış olmasına rağmen taşımacı işlemlerini (uygun taşıt temini) tamamlamamış ve L serili tahdit kapsamında bir araca geçiş yaparak Tahditli Servis Plaka Belgesi almayan kişilere 31.12.2022 tarihine kadar süre verilmesi ve bu süre içinde L plakalı bir araç ile Tahditli Servis Plaka Belgesi'ni almaması durumunda ilgili servis plaka haklarının iptal edilmesi konusunun

UKOME gündemine alınarak karara bağlanması sağlanmıştır denilmektedir.

İdare tarafından söz konusu idari işlemin 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı ifade edilmişse de; bulguda bunun aksine bir değerlendirme yoktur. 5216 sayılı Kanun çerçevesinde servis araçları ile ilgili idari işlem yapma hakkı Büyükşehir Belediyesindedir. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanun gereği UKOME tarafından belirlenecek sayıda servis araçları faaliyet gösterebilecektir.

İdare tarafından ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu belirtilmiş ise de; UKOME'nin çalışacak araçları plaka bazında belirleme yetkisine dair mevzuatta bir hüküm yoktur. Çalışacak araçların; modelleri, kriterleri, özellikleri ve çalışma şartları gibi birçok hususu belirlemek ise UKOME'nin yetkisi dâhilindedir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince de belediyeler toplu taşıma ile ilgili görevlerini; mevzuatta yer alan usullerden birini seçerek ve 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde ihale yoluyla yerine getirmelidir. Aksi halde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin bir anlamı kalmayacak idareler istedikleri şahıslara bir kamu hakkı olan plaka tahsisini yapabileceklerdir.

İdare tarafından yapılan açıklamada, yapılan uygulamanın 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında olmadığı ve söz konusu Karar'da geçen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği ve dolayısıyla söz konusu Karar kapsamında ihale ile değil UKOME kararı çerçevesinde yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak buna katılmak mümkün değildir. Çünkü bulguda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na yer verilmeden güncel mevzuat üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Süresiz bir şekilde ve mevcut kullanıcılar lehine sayı sınırlanarak yapılan plaka tahsisi işleminin nasıl yapılması gerektiği açıkça anlatılmıştır. Ayrıca sayı sınırlama ve belirleme yetkisinin UKOME'de olduğu Kanun hükmünde açıklanmıştır. Ancak süresiz bir biçimde plaka tahsisinin yapılma usulü mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. "Tahdit" kelimesi ile sınırlama ifade edildiği konusunda da kuşku yoktur. Halihazırda TDK sözlüğüne göre tahdit kelimesi sınırlama anlamına gelmektedir. Burada servis plakası sayısına sınırlama getirildiği, dolayısıyla yeni servis plaka sayısının ilgili UKOME kararına göre artırılacağı, hâlihazırda ise sayının sabit tutulduğu görülmektedir. Zaten yukarıda belirtildiği üzere sayı belirleme ve sınırlamada UKOME

yetkilidir. Ancak hangi araçların bu tahdit kapsamında yer alacağı ise ihale mevzuatının konusudur.

İdare tarafından taşımacı işlemlerini (uygun taşıt temini) tamamlamamış ve L serili tahdit kapsamında bir araca geçiş yaparak Tahditli Servis Plaka Belgesi almayan kişilere belirli bir süre tanınarak bu süre sonunda gereklilikleri yerine getirmeyenlerin plakalarının iptal edilmesi konusunun UKOME gündemine alınarak karara bağlanması da bulgumuzun ana konusu olan mevzuata uygun ihale yolu ile taşımacılık faaliyetlerinin gördürülmesi ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

Yeni uygulama ile tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği ve servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu, izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmişse de; yapılan işlemin mevzuata uygun biçimde yapılması söz konusu iyileştirmelere engel değildir.

Netice olarak, servis plakası tahsis işlemlerinin; süre ve şartları belirtilerek objektiflik, aleniyet ve rekabet ilkelerinin sağlandığı mevzuata uygun ihaleler yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 102: Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi

İdare sorumluluğunda olan alanlarda UKOME kararları çerçevesinde deniz motorları ile özel deniz taşımacılığı yapan kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak ihalesiz ve süresiz bir şekilde plaka verildiği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.”

Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir...” düzenlemeleri yapılmıştır.

Aynı Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

“... ”

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...” denilmektedir.

Maddelerde yer alan hükümlerden, deniz toplu taşımacılığı ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki, deniz motorlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen deniz araçlarının kimlerce işletileceğinin belirlenmesi ve bu belirlemenin usulü İdarenin kendi görev ve yetki alanında olup UKOME'nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; *“.....belediyelerin..... satım, hizmet..., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.”* hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, 5393 sayılı Kanun ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı

belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ilki 21.06.1995 tarihi olmak üzere muhtelif tarihlerde alınan UKOME kararları ile 394 adet deniz motoru plakasına denizde toplu taşımacılık yapma hususunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak yetki verildiği, 394 adet plaka sahibi taşımacının da çeşitli kooperatif isimleri altında örgütlenerek deniz özel toplu taşımacılığına ilişkin faaliyetlerine devam ettiği, söz konusu şahısların kooperatif olarak örgütlenerek işlettiği hatların, sadece Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenen beş yıllık çalışma ruhsatı bedeli ödenmek suretiyle kullandırıldığı anlaşılmıştır.

Deniz motorları ile yapılan özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin; imtiyaz, kiralama veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Mevzuatında öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

İdarenin kendisine ait olan özel deniz taşımacılığı imtiyazının fiili olarak süresiz ve ihalesiz kullandırılması mevzuata uygun değildir.

İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, eğer kooperatifler üzerinden deniz toplu taşıması hizmeti gördürülecekse; İdare tarafından güzergâhların belli olduğu hatlar belirlenmeli, söz konusu hatlar için 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak İdarenin gelir elde etmesi sağlanmalı, hat sahipleri de her yıl Belediye Meclisince belirlenen tarife üzerinden çalışma ruhsatlarını almalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguya esas konu için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmasının planlandığı, ancak Mart – 2020’den beri süregelen ekonomik sorunlar, uluslararası para piyasalarındaki olumsuzluklar, döviz kurlarındaki aşırı dalgalanmalar ve buna bağlı akaryakıt, hammadde ve işgücü tedarikinde yaşanan sektörel sıkıntılar nedeniyle; denizyolu toplu taşımacılığında gelir sağlayıcı bir ihale yönteminin uygulanabilirliğinin sektöre uğradığı, ihale süreçlerinde sağlıklı bir planlama ve muhammen bedel tespiti yapılmasının olumsuz etkilendiği, öngörü ve projeksiyon yöntemlerinin hesaplanamaz hale getirdiği, bu sebeplerden ötürü 2022 yılında mevcut sistemle devam edildiği ayrıca bulgu doğrultusunda 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesi kapsamında özel deniz taşımacılığını kapsayacak bir ihale sürecinin planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum

mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması yasal düzenlemeye uygun olacaktır. Deniz taşımacılığı hizmetlerine ilişkin ihalede süre belirtilmesi gerekmekte olup İdareye ait olan söz konusu imtiyazın ihale yoluyla da olsa üçüncü kişilere süresiz verilmesi mümkün değildir.

BULGU 103: Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması

İdare tarafından, 2886 sayılı Kanun kapsamında ihalesi yapılarak dönemin İdare şirketine verilen deniz taşımacılığı alanındaki kullanım haklarının devrinde, söz konusunu devir işlemlerine ilişkin sözleşmeler gereğince işletmeci firmadan yapılması gereken tahsilatların tamamının gerçekleştirilemediği halde, sözleşme ve mevzuat hükümlerinde yer alan cezai müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

İBB tarafından 2010 ve 2011 yıllarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36, 45 ve 51/g maddeleri çerçevesinde yapılan ihaleler sonucunda, çeşitli iskele, terminal ve deniz vasıtalarının kullanım hakkını İdarenin şirketi almış ve ilgili firma ile 6 farklı kullanım hakkı sözleşmesi (27 Adet İskele ve Terminaller, 58 Adet Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler, Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel, Kadıköy Bostancı İskele Yanı) imzalanmıştır. Sürecin devamında ise, 2011 yılında söz konusu şirket özelleştirilmiştir.

Kullanım hakkını devralan şirket ile imzalanan sözleşmelerden dördü Sınırlı Gayri Ayni Hak Sözleşmesi/Kullanım Hakkı Tesisi Sözleşmesi, bir tanesi İntifa Hakkı Sözleşmesi bir diğeri ise Kira Sözleşmesi olarak düzenlenmiştir. Söz konusu ihalelere ilişkin şartnameler ve sözleşmeler incelendiğinde; işletmecinin sözleşme ve şartnamelere aykırı davranışta bulunması durumunda, Belediyenin sözleşmeyi feshetme yetkisine sahip olduğu, sözleşmesi feshedilen taşınmazın boşaltılması gerektiği genel olarak hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde; "*Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve*

sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez.” denilmektedir. 63’üncü maddedeki düzenlemeye göre iş artış ve eksilişindeki sınırlara ilişkin kısıtlar haricinde işletmecinin taahhüdünden vazgeçmesi, şartname ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak ihtara rağmen süreci hatalı yürütmesi İdare açısından haklı fesih sebebidir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nda intifa hakkına ilişkin olarak 816’ncı maddesinde, bir taşınmaz üzerinde intifa hakkına sahip olan kimsenin, yararlanmanın olağan sınırlar içerisinde kalmasına özen göstermekle yükümlü olduğu ve bu ölçünün aşılması durumunda elde edilen ürün veya gelirlerin taşınmazın malikine ait olacağı, 817’nci maddesinde ise intifa hakkı sahibinin, intifa konusu taşınmazın ekonomik özgülenme yönünü malike önemli zarar verecek şekilde değiştiremeyeceği; özellikle onu yeni bir şekle dönüştüremeyeceği gibi, onda önemli bir değişiklik de yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin söz konusu sözleşmeler kapsamında elde ettiği gelirler incelendiğinde; bazı alacakların yeniden yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan 7256 sayılı Kanun’a kadar elde edilen gelirlerin zamanında tahsil edilmediği ve ayrıca söz konusu Kanun’dan sonra da tahsilat süreci gerektiği gibi işletilmediği halde, İdare tarafından mevzuatın ve sözleşmenin gerektirdiği müeyyideler, 7256 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında uygulanmamıştır. 7256 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilmesi gereken alacaklar 31.08.2020 öncesinde tahakkuk eden alacaklardır.

Anlaşılabacağı üzere, söz konusu gelir tahsilatlarının zamanında ve eksiksiz yapılması önem arz etmektedir. Bu durumda, ilgili Şirketle imzalanan sözleşmelerdeki/şartnamelerdeki düzenlemeler ve 2886 sayılı Kanun’un bahsi geçen 62 ve 63’ncü maddesindeki düzenlemelere göre, ödenmeyen söz konusu borçlara ilişkin akde aykırılık müeyyidelerinin uygulanması gerektiği düşünülmektedir. 4721 sayılı Kanun’un intifa haklarında zamanaşımını düzenleyen 802’nci maddesi de göz önüne alındığında tahsilat süreçlerinin etkin işletilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, söz konusu tahsilat mevzuu haricinde, İş’e ilişkin teminatın da sözleşmelerin ilgili maddelerine göre yıllık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan endeksler esas alınarak güncellenmediği ve mevcut teminat tutarının olması gerekenin altında kaldığı görülmüştür. Aşağıdaki tablolarda yapılandırmaya giren alacaklar ile yapılandırma sonrasındaki tahakkuk eden alacaklar görülmektedir.

Tablo 48: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu

Kullanım Hakkı Verilen	2022	

Yerler	Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Toplam	31.12.2022 Tarihi İtibariyle Gecikme Bedeli	Genel Toplam
İskele ve Terminaler	32.592.732,18	0,00	32.592.732,18	55.477.469,13	5.746.037,05	61.223.506,18
Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	3.837.751,82	0,00	3.837.751,82	5.410.087,06	305.552,10	5.715.639,16
Dış İskeleler	9.387.260,76	0,00	9.387.260,76	16.838.650,42	1.842.774,12	18.681.424,54
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	2.584.038,51	0,00	2.584.038,51	4.595.065,17	731.133,44	5.326.198,61
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	754.671,36	0,00	754.671,36	1.339.812,12	305.552,10	1.645.364,22
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	369.577,80	0,00	369.577,80	593.211,96	56.465,19	649.677,15
Toplam	49.526.032,43	0,00	49.526.032,43	84.254.295,86	8.987.514,00	93.241.809,86

Tablo 49: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu

Yapılandırma Kapsamındaki Alacaklar	2019	2020	Yapılandırılan Tutar	Yapılandırmadan Kalan 2022 bakiyesi	Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Tutar	Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Kalan 2022 bakiyesi
İskele ve Terminaler	18.269.548,24	14.388.391,76	48.636.720,02	18.914.280,02	7.856.676,04	3.055.374,04
Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	3.885.357,20	1.513.997,85	5.399.355,05	2.099.749,29	1.075.450,92	418.230,95
Dış İskeleler	6.526.002,41	6.798.724,67	18.346.402,34	7.134.712,07	3.335.330,07	1.297.072,86
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	164.195,40	0,00	164.195,40	63.853,84	32.582,04	12.670,83
Toplam	28.845.103,25	22.701.114,28	72.546.672,81	28.212.595,22	12.300.039,07	4.783.348,68

Diğer taraftan, söz konusu sözleşmeler çerçevesinde kullanım hakkı ilgili Şirkete devredilmiş olan yerlerin bazıları çeşitli kamu kurumlarının mülkiyetinde olup düzenlenen protokol ve sözleşmeler ile bu yerler İBB'ye tahsis edilmiştir. Bu tahsisler karşılığında İdare tarafından ilgili kamu kuruluşlarına yıllık ödeme yapılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda örnek olarak 2021 ve 2022 yılı ödemelerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 50: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler

İl	İlçe	Kullanım Amacı	Ödemenin Yapıldığı Kurum	2021 Yılı Ödenen Tutar (TL)	2022 Yılı Ödenen Tutar (TL)
Balıkesir	Bandırma	Otopark Bandırma İskelesi	TCDD	510.810,20	598.107,78
Balıkesir	Bandırma	Bandırma Limanı Yanaşma Yeri	... AŞ	405.932,63	872.633,35
İstanbul	Fatih	Sirkeci Garı	TCDD	2.510.648,40	3.136.836,48
İstanbul	Üsküdar	Harem Mevkii Araç Ekleme Yeri	TCDD	556.628,24	695.468,40
Bursa	Mudanya	Güzelyalı İskele ve Terminali	Bursa Büyükşehir Belediyesi	1.566.776,82	2.839.530,13
Toplam				5.550.796,29	8.142.576,14

Ayrıca, kullanım hakkını ilgili Şirketin aldığı yerlere ilişkin olarak imzalanan alt sözleşmeye bakıldığında;

“58 Adet Deniz Vasıtasının İntifa Hakkı Karşılığında İşletilmesi” işine ait sözleşmede açıkça alt kiralamaya cevaz verildiği,

“27 adet İskele ve Terminalin 30 Yıl Süreyle Sınırlı Aynı Hak Tesisi/Kullanım Hakkı Tesisi” işinde deniz taşımacılığı için zorunlu durumlarda alt kiralamanın İBB onayına gerek olmaksızın yapılabileceği, bunun dışındaki durumlarda taşınmazların Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredilemeyeceği,

“Kadıköy Bostancı İskele Yanı” kiralamasına ilişkin dosyada ise alt kiralama konusuna hiç yer verilmediği,

Sayılanların dışındaki, “Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel” kiralamalarına ilişkin sözleşme ve şartnamelerde; işletmecinin söz konusu taşınmazları, Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredemeyeceği ve/veya kullanım amacının İdareden izin alınmaksızın değiştirilemeyeceğine, aksine davranışın akde aykırılık ve fesih sebebi sayılacağına dair hükümlere yer verilmiş olduğu da görülmektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmesinde açıkça alt kiralamaya cevaz verilen “58 Adet Deniz Vasıtasının İntifa Hakkı Karşılığında İşletilmesi” işi hariç diğerlerinin kapsamına giren yerlerde İdarenin Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünden çalışma ruhsatı almış olup faaliyetini sürdüren çeşitli işletmeler mevcuttur. Ancak bu işletmelere yapılan alt kiralamalara ilişkin İdare tarafından verilmiş herhangi bir izin söz konusu değildir. Söz konusu tespit İstanbul’da bulunan taşınmazlar için geçerli olup sözleşme kapsamındaki deniz vasıtalarında veya diğer illerdeki taşınmazlarda benzer durumlara rastlanma ihtimali mevcuttur. Ayrıca bazı yerlerde alt kiracının da bir alt kiralama daha yaptığı görülmüştür. Söz konusu alt kiralamalar için İdareden izin alınmasının gerektiği düşünülmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre, kamuya ait taşınır ve taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23’üncü maddesine göre de taşınmaz gelirleri Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak da meri mevzuat gereği Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "Dürüst davranma" başlıklı ikinci ve "İyiniyet" başlıklı üçüncü maddelerinde de;

"Dürüst davranma

Madde 2-Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz.

İyiniyet

Madde 3- Kanunun iyiniyete hukukî bir sonuç bağladığı durumlarda, asıl olan iyiniyetin varlığıdır. Ancak, durumun gereklerine göre kendisinden beklenen özeni göstermeyen kimse iyiniyet iddiasında bulunamaz." denilmek suretiyle hukuki süreçlerde dürüst davranma ve iyiniyetin esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 125 ve 126'ncı maddelerinde;

"c. Seçimlik haklar

Madde 125-Temerrüde düşen borçlu, verilen süre içinde, borcunu ifa etmemişse veya süre verilmesini gerektirmeyen bir durum söz konusu ise alacaklı, her zaman borcun ifasını ve gecikme sebebiyle tazminat isteme hakkına sahiptir. Alacaklı, ayrıca borcun ifasından ve gecikme tazminatı isteme hakkından vazgeçtiğini hemen bildirerek, borcun ifa edilmemesinden doğan zararın giderilmesini isteyebilir veya sözleşmeden dönebilir. Sözleşmeden dönme hâlinde taraflar, karşılıklı olarak ifa yükümlülüğünden kurtulurlar ve daha önce ifa ettikleri edimleri geri isteyebilirler. Bu durumda borçlu, temerrüde düşmekte kusuru olmadığını ispat edemezse alacaklı, sözleşmenin hükümsüz kalması sebebiyle uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir.

d. Sürekli edimli sözleşmelerde

Madde 126- İfasına başlanmış sürekli edimli sözleşmelerde, borçlunun temerrüdü hâlinde alacaklı, ifa ve gecikme tazminatı isteyebileceği gibi, sözleşmeyi feshederek, sözleşmenin süresinden önce sona ermesi yüzünden uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir." hükümlerine yer verilerek, Borçlunun temerrüdü halinde alacaklının seçimlik haklarının neler olduğu belirlenmiştir.

Özet olarak, İdare ile İşletmeci arasında imzalanan sözleşmelerin uygulanması sürecinde şu hususlar mevzuata ve sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir:

-İdare tarafından taşınmaz maliki diğer idarelere yıllık bedel düzenli ödenmesine rağmen İBB'ye yapılması gereken ödemeler düzenli ve tam olarak yapılmamakta, sözleşmelerin ilgili maddesine göre fesih gerekirken, süreç devam ettirilmektedir.

-Teminatlar sözleşmelerin ilgili maddeleri doğrultusunda güncellenmemiştir ve olması gereken tutarın altında kalmaktadır.

-Alt kiralamaya ilişkin İBB tarafından herhangi bir muvafakat verilmemesine rağmen İşletmeci tarafından alt kiracılık ilişkileri kurulmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili şirkete ihtarname gönderildiği ve takibinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşmelerde yer alan ilgili madde hükmünde de belirtildiği üzere; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve İdare ile işletmeci Şirket arasında imzalanan sözleşmelerde/şartnamelerde yer alan hükümler doğrultusunda kullanım hakkı sürecinde tahsilatların düzenli olarak yapılması, akde aykırılık oluşturan durumlarda gerekli işlemlerin İdare tarafından ivedi olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 104: Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması

İdarenin 31.12.2022 tarihi itibarıyla faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, yasal sınırın üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesine göre; Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Buna göre; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

5393 sayılı Kanun esasında belediyelerin borçlanma yetkisinin yöntemini gösteren ve hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarih ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısında;

“ ...

Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.

...” Denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler. Borçlanmalarda faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının (cari yıl/borçlanma sınırı yılı, 2022 yılı ise; 2021 yılının kesin geliri dikkate alınır) Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme (kesin gelirin dikkate alındığı yıl/2021 yılı değerlendirme) oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır.

5393 sayılı Kanun’un borçlanmayı düzenleyen 68’inci maddesi ve mezkûr Yazı etrafında, belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülükleri, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirilmiş ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisinde dâhil edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin 2022 yılında faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, yasal sınırın üzerinde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Şöyle ki;

İdarenin 2021 yılı net bütçe gelirleri 30.102.061.593,66 TL olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı (%36,20) ile artırılan miktarı 40.999.007.890,56 TL’dir. Bu miktara bir buçuk katın uygulanması sonucunda bulunan 61.498.511.835,84 TL’lik tutar ise 2022 yılı borçlanma sınırını göstermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere İdarenin 2022 yılı borç stok tutarı 74.146.968.925,92 TL’dir. Dolayısıyla İdarenin 2022 yılı borç stoku tutarı, borçlanma sınırının 13.094.389.594,90 TL (74.592.901.430,75 TL-61.498.511.835,84 TL) üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 51: Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aştığını Gösterir Tablo

Hesap Düzeyleri			Açıklama/Hesap İsimleri	2022 Yılı/TL
I	II	III		
3	30	300	Banka Kredileri Hesabı	1.542.890.055,46
3	30	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	30	309	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	31	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	6.486.366.940,54
3	32	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	12.331.562.083,06
3	36	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	302.100.185,13
3	36	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	57.549.981,02
3	36	368	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	0,00
3	38	381	Gider Tahakkukları Hesabı	446.071.022,96
4	40	400	Banka Kredileri Hesabı	1.404.139.804,22
4	40	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	718.119.661,11
4	40	404	Tahviller Hesabı	16.577.820.000,00
4	40	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
4	41	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	33.923.183.455,03
4	48	481	Gider Tahakkukları Hesabı	803.098.242,22
TOPLAM BORÇ STOK TUTARI				74.592.901.430,75
Yılı-1 Gerçekleşen Net Bütçe Geliri/2021 yılı Net Bütçe Geliri (a)				30.102.061.593,66
Yılı-1 Yeniden Değerleme Oranı/2021 yılı YDO (b)				%36,20
YDO Kadar Artırılan Tutar (a+axb)				40.999.007.890,56
YASAL BORÇLANMA SINIRI [(a+axb)x1,5]				61.498.511.835,85
BORÇ STOK TUTARI-BORÇLANMA SINIRI (Faiz Dâhil İç Ve Dış Borç Stok Tutarını Aşan Meblağ)				13.094.389.594,90
SONUÇ				Sınır Aşmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde iç borçlanmadan ayrıca bahsetmemiş olmasına rağmen (e) bendinde iç borçlanmanın sınırlarını ve borçlanma kararı esnasında izlenecek yol haritasını çizdiği, aynı maddenin (d) bendinde borçlanma kapasitesinin sınırlarına değinilmiş ve nasıl hesaplanması gerektiğinin belirtildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin borç stoku kavramına açıkça değinmediği lakin 68'inci maddeyi Borçlanma başlığı altında değerlendirdiği ve konunun bu bakış açısıyla değerlendirildiğinde 68'inci maddede zikredilen başlıkların aynı zamanda borç stokunun konusunu oluşturduğu;

İdare tarafından ayrıca; 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesine bakıldığında iç ve dış borç stok tutarının belirlenmesinde nelerin dikkate alınması gerektiğinin görüleceği ve söz konusu maddeye göre iç ve dış borçların sınırlarının "mali yükümlülükler" olarak tanımlandığı ve bunun dışındaki borçların kapsam dışı tutulduğu;

Belediyelerin borçlanmasına ilişkin olarak bir başka mevzuat hükmünün de 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13/1 maddesi olduğu ve söz konusu maddede, "... Ancak il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliği çerçevesinde

desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketi'nden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.” hükmünün yer aldığı ve bu hükmüne göre bazı borçlanmaların borç stoku hesaplamalarına dâhil edilmeyeceği;

Lakin Borç stokunun hesaplanmasında referans olarak gösterilen 21.02.2005 tarih ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kararında “...Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda belediyenin borçlanma imkânı bulunuyor ve borçlanmanın miktarı, en son gerçekleşen bütçe gelirin yeniden değerlendirme oranıyla çarpılması sonucu bulunacak toplam tutarın % 10'unu aşarsa bu durumda Bakanlığımız izni istenecektir.“ hükmünün yer aldığı, ilgili kararda borç stoku hesaplanırken nelerin dikkate alınması gerektiği ile ilgili açıklamalar yer alsa da ilgili kararın iç borçlanma limitinin aşılması durumunda Bakanlıktan izin talebinde bulunduğu durumlar için izlenmesi gereken yöntemin açıklandığı ve tanımlanan borç stokunun Bakanlığın kendi işleyişini bağladığı, İçişleri Bakanlığı'nın 45201 sayılı yazısının mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu uyarınca hazırlanmış bir yazı olduğu, 13.05.2005 tarihli 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5272 sayılı Belediye Kanununun yürürlükten kaldırıldığı ve dolayısıyla, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yerine, yasal değişiklik öncesi bu konuda yetkili olan İçişleri Bakanlığı'nın günümüzde mülga olan bir kanuna dayanarak kendi iç işleyişi için hazırlanmış olduğu 2005 tarihli bu yazının dikkate alınarak hesaplama yapılmasının isabetli olmayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından ayrıca; bilançonun bir kuruluşun/işletmenin belli bir dönem sonunda varlıklarının ve varlıkların sağlandığı tüm kaynakların gösterildiği mali bir tablo olduğu ve

bilançolar değerlendirilirken aktifi ve pasifi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği, sadece kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakların borç stoku olarak tanımlanmasının bunların karşısında yer alan hazır değerlerin, faaliyet, kurum ve diğer alacakların göz ardı edilmesinin hakkaniyete ters düşeceği çünkü kararda tanımlanan borç kalemlerinin bilanço aktifinde bir karşılığının bulunduğu bu yüzden 2005 tarihli bu yazının borç stoku kavramını karşılamadığı belirtilmektedir.

Ek olarak İdarece; 320-Bütçe Emanetleri Hesabının da fatura ve sonrası ödeme vadesi ile çalıştığı ve dolayısıyla bunların da borçlanma kapsamına dâhil edilmesinin doğru olmayacağı, herhangi bir firmanın faturalama ile ödeme ve tahsilat arasındaki zaman kavramına dayandığı, tahakkuk ve tahsilatın bilançoda farklı zamanları yansıtacağı, yapılan finansal borçlanmaların bütçede tanımlanan finansman açığı için alınarak, ticari borçlar, vergi ve sigorta dahil diğer tüm yükümlülüklerin ödenmesi için kullanıldığı ifade edilmiştir.

İdarece diğer taraftan; en son kesinleşmiş bütçe gelirin yeniden değerlendirme oranı ile arttırılan tutarının geçmişte gerçekleşmiş bir değer üzerinden sınırının çizildiği ve icra edilen yılın konjonktürel yapısını, döviz dalgalanmalarını ve enflasyonun etkilerini içermediği, bu nedenle özellikle döviz dalgalanmaları ve enflasyonun etkileri, yeni borçlanma yapılsa bile belediyelerin borçlanma kapasitesinin sürekli değişmesine, hatta aşılmasına yol açtığı ve bu durumun da belediyelerin borçlanma limitlerini olumsuz etkilediği beyan edilmiştir.

İdarece bu izahat 06.01.2022 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na intikal ettirilmiş ve mevzuat düzenlenmesi için talepte bulunmuştur. 7446 sayılı Çevre Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 7'nci maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde bazı değişikliklere gitmiş ve 68. maddeye (g) bendi ile "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz." hükmü eklenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 maddesinin f bendinde;

“Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınır” hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından ayrıca; dış borçlarının büyük bir kısmının metro, katı atık yakma projeleri gibi ileri teknoloji gerektiren projeler olduğu bu yatırımlara ilişkin borçların borç stoku kapsamında değerlendirilmediği kaldı ki bu borçları borç stoku kapsamında değerlendiren Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarındaki ilgili hükmün 2023 yılı itibarıyla kaldırıldığı, yukardaki açıklamalar dikkate alındığında İdarenin borçlanma sınırının aşılmadığının görüldüğü ve ayrıca bahse konu bulgunun İdareye ait 2019 yılı denetimi sonrası hazırlanan taslak raporda yer aldığı ancak taslak rapora verilen cevap sonrasında Sayıştay'a ait 2019 raporlarında bu bulguya yer verilmediğinin görüldüğü beyan edilmiştir.

Ancak Bulgu;

Muhasebe anlamında borç olarak tanımlanabilecek bütün yükümlülüklerinin İdarece altından kalkılamayacak bir boyuta ulaşmasına dikkat çekmek için kaleme alınmıştır. Borçlanma aktif bir süreç olsa da 31.12.2022 tarihi itibarıyla bilançoda görülen resim 68'inci madde hükmüne göre borç sayılan tüm yükümlülüklerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan tutarının bir buçuk katının 13.094.389.594,90 TL üzerinde olduğudur.

7446 sayılı Çevre Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 7'nci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde yapılan değişiklikler ise 2023 yılından itibaren hüküm taşımaya başlayacaktır.

Ayrıca, Belediye bilançosu ile aktif ve pasif hesapların tanımlandığı ve düzenlendiği Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca bir değerlendirme yapılırsa:

-Finansal (mali) borçlar; belediyeler tarafından kredi kuruluşları ve mali piyasadan temin edilen borçları,

-Faaliyet borçları; belediyelerin yaptıkları ihaleler yoluyla alınan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri karşılığında mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarları,

-Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları (kamu alacakları); belediyelerin faaliyetlerinden ve sosyal güvenlik kesintilerinden kaynaklanan kamuya ödenmesi gereken borçları,

-Diğer yükümlülükler ise; yukarıda sayılanlar dışında kalan yabancı kaynakları, ifade etmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde kanun koyucu tarafından belediyenin borçlanma süreci ve borçlanma tavanı açıklanmış ve fakat borç stoku hesaplamasında faaliyet, vergi ve sosyal güvenlik borçlarının hesaplanmamasına ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak, 5393 sayılı Kanun'un borçlanma tavanını düzenleyen 68'inci maddesinin (d) bendi, hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısı ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülüklerinin, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirildiği ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisine dâhil edildiği görülmektedir. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı Genelgesinin yürürlük ve hukukiliğinden önce mahiyeti itibarıyla muhasebe anlamında değerlendirmek borç stokunu hafifletmek anlamında önem kazanmaktadır.

Bununla birlikte, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, dış borçlanmanın kural ve yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a atıf yapılarak vurgulanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan devlet iç ve dış borç tanımlarından yola çıkılarak belediyelerin bilançolarının pasifinde yer alan yükümlülüklerin tamamının borç stok tutarına dâhil edilmeyeceği değerlendirmesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir. Bahsi geçen bentte yer alan atıfla sadece belediyelerin dış borçlanma yapabilme yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a bağlanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan iç ve dış borç tanımlarından hareketle borç stoku tanımlaması yapılabilmesi, belediye borçlanmalarının temel mevzuatı olan 5393 sayılı Kanun ve alt mevzuat düzenlemelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Ek olarak, Genel Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde finansal borçlar dışında yer alan, ancak niteliği itibarıyla finansal borç olarak kabul edilebilecek (320- Bütçe Emanetleri Hesabı gibi) borç kalemlerinin de bulunduğu görülmektedir. Yani bir yükümlülük doğuran ve/veya geri verilmek üzere alınan ve ödenmesi gereken bir ekonomik değer

borçlanma kapsamına alınmaması, hem borçlanma kavramına hem de mali tabloların varlık amacına aykırılık teşkil etmektedir. Kaldı ki, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı belirlenirken, bilançoda yer alan kaynakları (kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakları) oluşturan hesap grubu kalemlerinin tamamı dikkate alınmamakta, söz konusu yönetmeliklerin ilgili maddeleri gereğince sadece borçlanma niteliği taşıyan kalemleri dikkate alınmaktadır. Bu nedenlerle niteliği itibariyle finansal borç olarak kabul edilebilecek borç kalemleri ile finansal kuruluşlardan (iç ve dış kaynaklı) ve İller Bankasından kullanılan kredilerin borç stok tutarına dâhil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Sürdürülebilir borç yönetimi, gelir-gider dengesi ve yatırımların stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulmasının ve böylece mali disiplin sağlanmasının en önemli ögesini oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından borçlanma sınırına riayet edilmesi ve mevcut borç stoku tutarının, borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 105: İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması

İdarece 25 yaş altındaki lisans ve ön lisans düzeyinde eğitim gören üniversite öğrencilerine Eğitim Yardımı adı altında nakdi ödemede bulunduğu görülmüştür.

5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesinde;

“Burs ve kredilerin verilmesi

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.

...bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar... kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan kurumlar... ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (...) (1) birinci fıkrada belirtilen yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamazlar; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar

Kurumuna bildirirler.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu dışında kalan kurum ve kuruluşlarca bildirilen öğrencilere ödeme yapılabilmesi için bu kurum ve kuruluşlarca gerekli meblağ, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca belirlenen ödeme tarihinden en geç otuz gün öncesine kadar, Kurum hesabına yatırılır.

...” hükümleri yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin K.2008/165 sayılı Kararıyla, maddenin ikinci paragrafında parantez içinde yer alan “belediyeler hariç” ifadesi Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğundan, belediyeler dâhil kamu kurumlarınca üniversite öğrencilerine burs ve benzeri adlar altında ödeme yapılması imkânı kalmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak belediyenin görevleri arasında sayılmış; 38’inci maddesinde de bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri olarak gösterilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, belediyeler görev ve sorumlulukları içinde yer alan sosyal hizmet ve yardım kapsamında sayılabilecek yükseköğrenim öğrencilerine yönelik nakdi yardımları, adı ne olursa olsun doğrudan yapamayacaklardır. Belediyece bu amaçla ayrılmış ödenekler, ancak Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla kullanılabilir.

İdarece, üniversite öğrencilerine nakit olarak eğitim desteği adı altında burs ödemesi yapılacağı ve yararlanmak isteyenlerin de başvuruda bulunmaları gerektiğine dair duyuru yapılarak, 25 yaş altındaki lisans ve ön lisans öğrencilerine bütçeden söz konusu nakdi yardımların ödendiği anlaşılmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği’nin 13’üncü maddesinde nakdi yardımlar düzenlenmiştir. Gerek bu maddede gerekse Yönetmelik’in diğer maddelerinde, yardımdan yararlanılabilmesi şartı olarak lisans veya ön lisans öğrencisi olma ve 25 yaşın altında olma şartları yer almadığı gibi, üniversite öğrencileri için eğitim yardımı ya da desteğine ilişkin bir düzenleme de yer almamaktadır. Yönetmelik’te, kamuya ait eğitim kurumlarında eğitimini sürdürmekte olan yükseköğrenim dâhil muhtaç öğrencilerin sosyal yardımlardan yararlanma hakkı olduğu ifade edildiğinden, bu öğrencilere

13'üncü maddeye göre, ancak aynı yardım yapılabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin, 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesi anlamında yoksul, ihtiyaç sahibi öğrencilere burs ya da kredi adı altında bir ödeme yapmadığı, üniversitelerde okuyan ve maddi imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle öğrenimlerini sürdürmekte zorlanan üniversite öğrencilerine ve ailelerine 5393 sayılı Kanunun 14/a, 38/n ve 60/i madde hükümleri ile bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulmuş olan "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde nakdi (sosyal) yardım yaptığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal yardım yapmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olduğu; 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmanın belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayıldığı ve Kanun'un 60'ncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde de dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer aldığı, bu kapsamda 5393 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat gereği, sosyal devlet ve toplumsal belediyecilik anlayışı içerisinde yoksunluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken dar gelirlili, yoksul, muhtaç, kimsesiz ve özürllüer ile maddi imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle öğrenimlerini sürdürmekte zorlanan yükseköğrenim öğrencilerine bütçe olanakları çerçevesinde yardımda bulunulduğu, üniversite öğrencilerine ve ailelerine yapılan ödemelerin; burs veya kredi gibi belirlenmiş periyotlarla ve miktarlar şeklinde yükseköğrenim öğrencilerine sağlanan yardımlardan farklı olduğu, bu doğrultuda Sayıştay Başkanlığı 6. Dairesinin 17.11.2016 tutanak tarihli ve 393 no.lu kararına göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a, 38/n ve 60/i maddeleri kapsamında maddi durumu iyi olmayan ailelerin yükseköğrenime devam eden çocuklarına yapılan nakdi sosyal yardımın, 5102 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki sınırlamalarla değerlendirilemeyeceği, nihai olarak bulguda bahsi geçen ödemelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a, 38/n ve 60/i maddeleri kapsamında ve bu madde hükümlerine göre yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine dayanılarak maddi durumu iyi olmayan ailelere ve yükseköğrenime devam eden çocuklarına periyodik olmayan nakdi sosyal yardım ödemesi olup ilgili mevzuatına aykırı bir durumun söz konusu olmadığı ifade edilmiştir

İlk olarak belirtmek gerekir ki, ilk derece mahkeme kararları ilgili oldukları konuya münhasır olduklarından genel hüküm oluşturmamakta, dolayısıyla, uygulama alanına genel

etkileri bulunmamaktadır.

Diğer yandan; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendinde göre mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal yardım yapmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olduğu; Kanun'un 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (n) bendine göre bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmanın belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayıldığı ve Kanun'un 60'ncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde de dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer aldığı hususlarında farklı bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Ancak, bulguda belirtilen husus dar gelirli ailelere/öğrencilere söz konusu yardımların yapılmasının değil, yardımların yapılma usulünün mevzuata aykırı olmasıdır. Zira adı ne olursa olsun, verilme periyodu nasıl belirlenirse belirlensin; istisna sayılanlar dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdî yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamayacakları ve ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirecekleri açıkça hükme bağlanmıştır.

Belirtilen hükmün ilgili bütün kamu kurumlarınca iyi niyetle değerlendirilmesi ve uygulanması, hem idarelerin hukuki meşruiyetini hem de idareler arasında adil görüntüyü tesis edecektir. Aksi halde, farklı kavramsallaştırmalar ile Kanun'un söz konusu düzenlemesinin bertaraf edilmesi çok kolay olacaktır. Diğer bir ifadeyle; esasında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu ile benzer kriterleri kullanarak yardıma muhtaç ve başarılı öğrencilere burs verilmesi hedeflenirken, söz konusu uygulamayı “yardıma muhtaç ailelere yardım” altında kavramsallaştırmak ve ilgili mevzuatın dışına çıkarmak yasal düzenlemeyle uyumlu olmayacaktır. Ayrıca, söz konusu uygulamanın burs olmadığını vurgulamak için, yapılan yardımların belli periyotlar halinde yapılmadığını savunmak da, Anayasa Mahkemesinin iptali sonucunda oluşan yasal çerçeveyi anlamsız kılmaktadır.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu tarafından verilen burslar da yardıma muhtaç ve başarılı öğrencilere, sonuçları itibariyle de yardıma muhtaç ailelere verilmektedir. Bu bağlamda, farklı kavramsallaştırmalar ve tanımlamalar ile bütün idareler için adil bir çerçeve oluşturan yasal düzenlemenin bertaraf edilmemesi gerekmektedir. Esasında, periyodik olarak yapılabilecek burs ödemelerinin blok olarak tek seferde ya da birkaç seferde “sosyal yardım” adıyla ödenmesi yolu tercih edilirse, söz konusu ödemelerin burs niteliğinde olmadığını savunmak yasal düzenlemeye uygun olamayacaktır.

Sonuç olarak, İdarece tekrar eden periyotlar veya tek seferde aynı kişilere ödemede bulunulması, 5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesindeki düzenlemeye aykırı olup, yardıma muhtaç öğrencilere verilecek burs ya da yardımların Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla yapılması uygun olacaktır.

BULGU 106: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu geçici 68'inci maddesinde;

“(1) Bu Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(10) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun'un geçici 68'inci maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Kurum (Sosyal Güvenlik Kurumu) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"...

Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir." denilmektedir. Genelge'de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dâhildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 71'inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75'inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun'un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

Yapılan incelemede, Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılından itibaren 9.778.883,88 TL, 2017 yılında 17.428.220,42 TL, 2018 yılında 14.526.645,80 TL, 2019 yılında 3.815.524,82 TL, 2020 yılında 2.833.014,08 TL, 2021 yılında 2.422.114,67 TL ve 2022 yılında 841.698,02 TL olmak üzere toplam 51.646.101,69 TL tutarında olduğu ve bu

tutarların genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili Kanun'da, destek tutarlarının fiyat farkı öngörülen hizmet alım işlerinde kesileceği, ancak genel bütçeye gelir kaydedilmesi ile ilgili düzenleme bulunmadığı, bu düzenlemenin bahsi geçen SGK Genelgesinde ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliğinde bulunduğu, dolayısıyla Genelge ve Tebliğ'in Kanun'a aykırı olduğu, ayrıca, gerek SGK Genelgesi'nde gerekse Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği'nde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği ve bu güne kadar da İdareden bu yönde bir talepte bulunulmadığı belirtilmekle birlikte, söz konusu kesintilerin emanet hesaplarına alınması ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi ile ilgili Genelge ve Tebliğ'in Kanun'a aykırılığını tespit eden mahkeme kararı gönderilmemiştir. Ayrıca, söz konusu düzenleyici metinlerin üst normlara aykırılığı yargı organlarınca karar bağlanmadığı sürece ilgili kurumları bağlayıcıdır.

Sonuç olarak, İdarenin emanet hesaplarında tutulan 51.646.101,69 TL tutarında asgari ücret destek primlerinin, yüklenicilere iade edilmeden ve Belediyenin gelir hesaplarına alınmadan genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 107: Sosyal Yardım Kartlarının Tek Yetkili Satıcısı Konumunda Olan Belediye Şirketi Yerine Diğer Bir Belediye Şirketinden Sağlanması

Kişilere yapılan sosyal yardım ödemelerinde kullanılmak üzere temin edilen sosyal yardım kartlarının tek yetkili satıcı konumunda olan BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ yerine İstanbul Personel Yönetim AŞ'den (İSPER) alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*doğrudan temin başlıklı*" 22'nci maddesinde; İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi durumunda ihale yapılmaksızın doğrudan temin usulü ile satın alınabileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi iştiraki konumunda olan BELBİM AŞ 1987 yılında Belediye ve iştirak firmalarının yanında ilçe belediyelerine de bilişim desteği sağlamak üzere kurulmuştur. Elektronik ücret toplama sisteminde kullanılan AKBİL'in (akıllı bilet) pilot testleri 1994 yılında başlatılarak deniz otobüsü, metro ve İETT otobüslerinde kullanımı başlatılmıştır. 2014 yılında AKBİL kullanımına son verilmiştir. BELBİM AŞ 18.12.2015 yılında 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun kapsamında faaliyet göstermek üzere BDDK'dan (Bankacılık Düzenleme ve

Denetleme Kurumu) faaliyet izni olarak elektronik para kuruluşuna dönüştürülmüştür. 2016 yılında İstanbulkart artık sadece ulaşımda değil alışverişte de kullanılabilen elektronik para kartı hüviyetine kavuşturulmuştur.

Yukarıda bahsedilen hususlar çerçevesinde BELBİM AŞ'nin BDDK' dan aldığı elektronik para kuruluşu faaliyet izniyle İstanbulkart konusunda tek yetkili satıcı konumunda olduğu açıktır. Bu kapsamda, Büyükşehir Belediyesinin sosyal yardım kartı (İstanbulkart) kapsamında doğan ihtiyaçlarını belediye iştiraki olan BELBİM AŞ'den sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nün 2022 Yılı Sosyal Yardım Projelerinin Yürütülmesi Doğrudan Hizmet Alım İşi'nin Teknik Şartnamesinin ekleri içerisinde yer alan ek 4'te "*Proje kapsamında ödeme aracı olarak kullanılacak kart, İstanbul ulaşımda hâlihazırda kullanılan "İstanbulkart" ürünü olacaktır.*" denilmiş olup bu kapsamda 2022 yılı içerisinde 75.000 adet sosyal yardım kartını İSPER AŞ'den sağlamıştır.

Bu kapsamda sosyal yardım kartlarının İstanbulkart hüviyetinde olduğundan Belediye yardımlarından faydalanacak öğrenci, muhtaç vb. kişilere verilecek yardımların sosyal karta bakiye yüklenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Sosyal yardım kartlarının (İstanbulkart) tek yetkili satıcı konumunda olan BELBİM AŞ yerine İSPER AŞ'den doğrudan hizmet alım işi kapsamında temin edilmesi söz konusu Belediye Şirketinin kartları kâr dâhil satması sebebiyle daha fazla tutar ödenerek temin edilmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2024 yılı için yapılacak alımlarda sosyal yardım kartlarının 696 sayılı KHK kapsamında yapılan personel hizmet alımı dosyasından çıkartılarak bulguda belirtilen tek yetkiye sahip belediyenin ilgili Şirketinden alımı yapılarak, kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılması sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal yardım kartlarının personel temini veya diğer hizmet alımları içerisine sokularak BELBİM AŞ dışında ki iştiraklerden alınması, kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılmaması sonucunu doğurduğu değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından yapılan gelir kaydı yılı içinde olmayıp, bir sonraki yılda (2023 yılı) yapıldığından söz konusu husus, 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar” bölümünde “Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi” başlığıyla Bulgu 106 olarak yer almaktadır.
Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşıldığından söz konusu husus 2022

			yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması” başlığıyla Bulgu 104 olarak yer almaktadır.
İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, herhangi bir kayıt işleminin yapılmadığı anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması” başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi” başlığıyla Bulgu 50 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer

			Almaması” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin 2 veya 3 işyeri ile ilgili olarak yasal sürecin işletildiği belirtilmişse de, çoğunluk işyerlerine ilişkin herhangi bir işlemin yapılmadığı anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması” başlığıyla Bulgu 59 olarak yer almaktadır.
Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması” başlığıyla Bulgu 62 olarak yer almaktadır.
Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından; Bakırköy ilçesi Kartaltepe mahallesi 869 ada 105 parsel sayılı taşınmazın mülkiyetinin tamamının İdareye ait olamaması, Kadıköy ilçesi Göztepe mahallesi 2979 ada 83 parsel sayılı taşınmazın kullanımına ilişkin Emlak Müdürlüğünde kira dosyasının mevcut olması, Bakırköy ilçesi Şenlik mahallesi 201 ada 29 parsel sayılı taşınmaz üzerindeki büfe işgalinden dolayı ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy mahallesi 21 ada 3 parsel sayılı taşınmaz üzerindeki işgalden dolayı geçmiş dönemlere ilişkin kullanım için ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, Sarıyer

			<p>mahallesi 1072 ada 32 parsel sayılı taşınmazın, Sarıyer Belediyesi tarafından kamusal amaç ile kullanılmakta olduğu, taşınmazın kamusal hizmete matuf olarak kullanılmakta olduğundan sebepleriyle kullanım bedeli alınmaksızın kullanımın söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Zeytinburnu ilçesi Kazlıçeşme Mahallesi 1627 ada 1 parsel sayılı taşınmaz ve plajların kullanım ve yönetimine ilişkin incelemelerin ise devam ettiği belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından verilen cevapları destekleyici herhangi bir somut belge sunulmamıştır. Bu itibarla, söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmazların Üçüncü Kişilere Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Bir Hak Verilmeksizin ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Alınmaksızın Kullanılması” başlığıyla Bulgu 86 olarak yer almaktadır.</p>
<p>Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketlerine Taşınmaz Tahsisi Yapılması</p>	2021	Yerine Getirilmedi	<p>İdarenin 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerektiğinden, söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması” başlığıyla Bulgu 65 olarak yer almaktadır.</p>
<p>Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare</p>	2021	Yerine Getirilmedi	<p>İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem</p>

Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması			yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması ve Taşınmaz Tahliye Edilmeden Tekrar İhaleye Çıkılması” başlığıyla Bulgu 64 olarak yer almaktadır.
İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin il belediyelerine yazıldığı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması” başlığıyla Bulgu 84 olarak yer almaktadır.
İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından; İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan ve imar planlarında yeşil alan ve park olarak ayrılan bazı taşınmazlar üzerinde tespit edilen işgallerle ilgili olarak kısmi olarak ihtarnamelerin ilgililerine tebliğ edildiği ve tahliye süreçlerinin devam ettiği ifade edilmiş ve bulguya konu olan alanların güncel bilgilerini içeren çizelge beyan edilmiştir. Netice olarak; işgalli olan söz konusu taşınmazlar üzerindeki işgallerin ortadan kaldırılarak imar planındaki fonksiyonuna uygun hale getirilmesi, bu mümkün görülüyorsa özel veya tüzel üçüncü kişilerce kamu arazisi üzerinden elde edilen ticari faydanın kamuya kazandırılması adına hukuki adımların atılması gerekmektedir. Bu itibarla, söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin

			Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması” başlığıyla Bulgu 55 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasına ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasına ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi” başlığıyla Bulgu 57 olarak yer almaktadır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması” başlığıyla Bulgu 56 olarak yer almaktadır.
Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulmuş Olan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinin İşleminin Devam Etmesi” başlığıyla Bulgu 63 olarak yer almaktadır.

Dernek Binası Olarak Kullanılması Amacıyla Kiraya Verilen Binada Sözleşmesine Aykırı Olarak Ticari İşletme Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi” başlığıyla Bulgu 83 olarak yer almaktadır.
Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi” başlığıyla Bulgu 70 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı

			Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 85 olarak yer almaktadır.
İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Kullanımlarının Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
İdarenin, Gecekondu Kanunu’na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin, Gecekondu Kanunu’na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması”

			başlığıyla Bulgu 71 olarak yer almaktadır.
Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, Emlak Yönetim Sistemi (EBİS) üzerinde yapılan iyileştirme ve geliştirmeler ile tahakkuk eden söz konusu ecrimisil alacaklarından vadesi geçenlerin düzenli olarak takibi sağlanmaya başlandığı bu kapsamda 2023 yılının ilk beş ayında 205 adet ihbarnama (42,1 milyon TL) için takip işlemi yapıldığı, ilaveten, ecrimisil işlem dosyalarının tasnifi için çalışmaların yürütüldüğü bu kapsamda EBİS'te kaydı bulunmayan geçmiş dönemlerde gönderilmiş olan ihbarnamelerle ilgili tetkikler yapıldığı tespit edilen eksik verilerin sistemde tamamlanması ve takibinin sağlanması için de ayrıca çalışmaların yürütüldüğü, dava süreci devam edenler haricinde gelen ecrimisil dosyalarına 6183 sayılı Kanuna göre gerekli yasal işlemlerin yapıldığı ve işlem yapılmayan dosya bulunmadığı ifade edilmiştir. İdare cevabından bulguya iştirak edildiği anlaşılmaktadır. Netice olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemler yapması ve en nihayetinde zamanaşımı süresi dolmadan tahsilatı gerçekleştirerek muhtemel gelir kaybının önüne geçmesi Belediye gelirlerinin artırılması açısından önem arz etmektedir. Bu itibarla, söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması" başlığıyla Bulgu 41 olarak yer almaktadır.
Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı

			Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması” başlığıyla Bulgu 42 olarak yer almaktadır.
Yapı Ruhsatı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi” başlığıyla Bulgu 45 olarak yer almaktadır.
Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması” başlığıyla Bulgu 102 olarak yer almaktadır.
İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi” başlığıyla Bulgu 39 olarak yer almaktadır.

Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsil Oranlarının Düşük Olması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin ilgili birimlerince 6183 Sayılı Kanuna göre gerekli yasal takibatların yapıldığı, borcunu geniş vadeye yayan mükelleflerin tahakkuk/tahsilat oranlarını etkilediği, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine göre tahsil edilen alacaklar için 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümlerine göre işlem yapıldığı, ayrıca 2021 ve 2022 Gelir Kesin Hesap Cetveli bazlı incelemede söz konusu bulguda bahsedilen ilgili gelir türlerindeki tahakkuk tahsilat oranının %26,98'den %32,82'ye çıktığı ve geçmiş dönem alacaklarına ilişkin takibat işlemlerinin mevzuat çerçevesinde etkin bir şekilde yapılmaya devam ettiği ifade edilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, tahakkuk/tahsilat oranlarının analiz edilmesinde geçmiş yıllarda gerçekleşmiş olan tahakkukların da yer aldığı "toplam tahakkuk" ve "toplam tahsilat" oranlarının esas alınması işin doğası gereğidir. Geçmiş yıllarda tahakkuk ederek tahsil edilebilir duruma gelip çeşitli sebeplerle tahsil edilememiş olan gelirler de ilgili yılın tahakkuk tutarı içerisinde bir alacak olarak yer almakta, tahsil edilebilir olma niteliğini korumaktadır. Bu açıdan bulguda belirtilen analizlerin toplam tahakkuk ve toplam tahsilat üzerinden yapılması doğru bir yaklaşımdır. İdare cevabında belirtildiği gibi yalnızca yılı içerisinde gerçekleşen tahakkukların ve tahsilatların göz önüne alınarak analiz yapılması mali tabloların yorumlanmasında hatalı sonuçlara götürebilecek, gelirlerin takibi açısından da zafiyete sebep olabilecek bir yaklaşımdır. Ayrıca tahakkuk/tahsilat oranlarını etkileyen geniş vadeye yayılan ve tahsil edilemeyen alacaklardır. 2021 ve 2022 Gelir Kesin Hesap Cetveli bazlı incelemede söz konusu gelir türlerindeki tahakkuk tahsilat oranının
---	------	-------------------------	---

			%26,98'den %32,82'ye yükseltilmesi daha da ileriye taşınması 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri ile 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurarak bir başka deyişle gerekli takibat işlemleri yapılarak oranın yükseltilmesi sağlanmalıdır. Bu itibarla, söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Olması" başlığıyla Bulgu 38 olarak yer almaktadır.
Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması" başlığıyla Bulgu 40 olarak yer almaktadır.
Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi" başlığıyla Bulgu 100 olarak yer almaktadır.
Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer

			Bulgular” bölümünde “Ticari Taksilerin Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması” başlığıyla Bulgu 98 olarak yer almaktadır.
Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi” başlığıyla Bulgu 99 olarak yer almaktadır.
Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Aynı Genel Sekreter Yardımcısına Bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ile Halkla İlişkiler Müdürlüğü’nün Muhtelif Tanıtım, Duyuru, Organizasyon ve Baskı Materyalleri İhalelerinin Bölünmesi ve Bölünen İhalelerde Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi” başlığıyla Bulgu 35 olarak yer almaktadır.
Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi” başlığıyla Bulgu 101 olarak yer almaktadır.

Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi” başlığıyla Bulgu 103 olarak yer almaktadır.
Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi” başlığıyla Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın

			Faaliyette Bulunması” başlığıyla Bulgu 97 olarak yer almaktadır.
İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması” başlığıyla Bulgu 46 olarak yer almaktadır.
İstanbul Bayrampaşa Otogarında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması” başlığıyla Bulgu 59 olarak yer almaktadır.
İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklilerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklilerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi” başlığıyla Bulgu 52 olarak yer almaktadır.

Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 81 olarak yer almaktadır.
Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak; şirket personeli olup kurum bünyesinde görev yapan çalışanların; bir kısmının çeşitli nedenlerle (istifa, emeklilik vb.) işten ayrıldığı, bir kısmının şirketleri bünyesindeki asli vazifelerine döndüğü, bir kısmının ise, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20 nci maddesi kapsamında doğrudan hizmet alımı dosyalarında istihdam edilecek şekilde işlem yapıldığı belirtilmişse de, konuya ilişkin herhangi bir bilgi belgenin sunulmamış olması sebebiyle söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi” başlığıyla Bulgu 90 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi ve Yönetim Kurulu Üye Sayısının Makul Seviyenin Üzerinde Olması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi” başlığıyla Bulgu 93 olarak yer almaktadır.

İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak; Kadrolu işçi personelin geçmiş yıllardan kalan yıllık izinlerinin kullanımı hususunda işçi personelin hak edilen yıllık izinlerinin, toplu iş sözleşmesinin 26.maddesinin (f) bendi gereği cari yıl içerisinde kullanılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesine ilişkin hazırlanan 17.7.2020-16.9.2020 ve 1.11.2021 tarihli yazıların tüm birimlere gönderildiği, bu doğrultuda 50 gün ve üstü izni olan 360 işçi personelden 303 işçi personele düşürüldüğü belirtilmişse de, işçilerin çoğunluğu için aynı durumun hala devam ettiği anlaşıldığından söz konusu husus, 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması” başlığıyla Bulgu 91 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlığıyla Bulgu 92 olarak yer almaktadır.
Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.

Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Olan Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer Alması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmişse de, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşulların Yer Alması" başlığıyla Bulgu 60 olarak yer almaktadır.
Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından; ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edilerek gerekli cezai müeyyide uygulama işlemlerinin başlatıldığı, aynı zamanda bu işletmelerle ilgili ruhsatlandırma çalışmalarının da devam ettiği, diğer taraftan da mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerinden, yapılan denetimlerde faaliyete başladığı tespit edilen işyeri ilgilileri hakkında ise "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar bağlamında, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelerin faaliyetten men edilmesi ve gerekli diğer yasal işlemlerin yapılması gerektiğinden söz konusu husus, 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi" başlığıyla Bulgu 43 olarak yer almaktadır.
İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması			konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması” başlığıyla Bulgu 105 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetindeki Toptancı Hallerinde Bir Kişiyi Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiyi Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması” başlığıyla Bulgu 58 olarak yer almaktadır.
Belli Bir Kira Bedeli ile Belediye Şirketine Tahsis Edilen Taşınmazın Herhangi Bir Kira Geliri Tahsil Edilememesine Rağmen İdare Tarafından Bedeli Karşılığında Geri Kiralanması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılında kira bedeli ödenmemiştir. Ancak bahsi geçen taşınmazın İdare şirketine ihalesiz devrine ilişkin husus başka bir bulguda bulgu konusu yapılmıştır. İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi Mümkün Olmayan Bazı Haklar ile Taşınmazların İdare Tarafından İhalesiz Olarak Söz Konusu Şirketlere Devredilmesi” başlığıyla Bulgu 72 olarak yer almaktadır.
İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği, herhangi bir düzeltici işlemin yapılmadığı anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar”

			bölümünde “İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi” başlığıyla Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı, aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar” bölümünde “İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
İdarenin İmkanları ile İmal Edilip Kullanıma Sunulan Taşınır Varlıklarının Hesaplarında İzlenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin demirbaş kayıtlarının yapılmaya başlandığı belirtilmişse de, 2022 yılında herhangi bir düzeltme kaydının yapılmadığı anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar” bölümünde “İdare Tarafından İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Taşınır Malların İlgili Muhasebe Hesaplarında Takip Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 4 olarak yer almaktadır.
Altyapı Kazı İzni Harçlarının ve	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguya dair herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgu

Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Tahakkuk ve Takip Kayıtlarının Yapılmaması			31.12.2022 verileri doğrultusunda; 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi” başlığıyla Bulgu 50 olarak yer almaktadır.
Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri ile Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması” başlığıyla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmişse de, herhangi bir işlem yapılmadığı gibi aynı uygulamanın 2022 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Dayanaklar” bölümünde “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması” başlığıyla Bulgu 13 olarak yer almaktadır.