



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	415

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2023 Yılı Genel Personel Durumu.....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri	31
Tablo 10: Bazı Katlı Otoparkların Teslim ve Açılış Tarihleri	50
Tablo 11: İdare Tarafından İhale Dokümanında Yayınlanan Yaklaşık Maliyet Cetveli	52
Tablo 12: İhale Dokümanında Yer Alan Teklif Vermeye Esas Birim Fiyat Teklif Cetveli	53
Tablo 13: Benzer Nitelikteki Hizmet Alımlarına İlişkin Yıllar İtibari Kullanılan Poz Sayısı .	53
Tablo 14: Karot Numuneleri Test Sonuçları	57
Tablo 15: Bazı Yapım İşleri Mahallerinin Mülkiyet Durumu	63
Tablo 16: Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Alınmadan Ödemesi Yapılan Bazı Pozlar	76
Tablo 17: 2022/365066 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar.....	80
Tablo 18: 2022/365066 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar.....	80
Tablo 19: 2021/384683 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar.....	82
Tablo 20: 2021/384683 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar.....	82
Tablo 21: 2022/1232800 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar.....	84
Tablo 22: 2022/1232800 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar.....	84
Tablo 23: Tasfiyesi Yapılmadan İhaleye Çıkkılan İşler Listesi	88
Tablo 24: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri	94
Tablo 25: Hizmet Alım İhalesinde Yer Alan ve İşin Konusu Doğal Bağlantısı Bulunmayan Mal Alımları.....	113

Tablo 26: Üç Farklı İhalede Temin Edilen Benzer İşler	117
Tablo 27: İhaleyi Alan Kültür AŞ'nin Alt Yüklenicilere Yaptırdığı İşler ve Ödemeler	122
Tablo 28: Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler	137
Tablo 29: Yaklaşık Maliyet Cetvellerinde Unvanlar İçin Öngörülen Mali Haklar	138
Tablo 30: Sözleşmeden Önce Yapılan ve İhale Kapsamında Ödenen İmalatlar	141
Tablo 31: Süresi Mahalli İdareler İzleyen 6'ncı Ayı Geçen İhaleler	160
Tablo 32: Ertesi Yıla Geçen İhaleler	162
Tablo 33: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler	163
Tablo 34: İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarih Örnekleri	174
Tablo 35: Kamulaştırma İşleminden Önce Taşınmaz Mülkiyet Bilgileri	175
Tablo 36: Kamulaştırma İşlemi Sonrası Taşınmaz Mülkiyet Bilgileri	176
Tablo 37: Kamulaştırma Bedeli Karşılığı Devri Gerçekleştirilen Taşınmazlar	176
Tablo 38: İEKO ve Yakın Mahal Satılık İlanları Ortalama Metrekare Bedelleri	180
Tablo 39: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alanları	196
Tablo 40: Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri	198
Tablo 41: Kira Alacaklarına İlişkin Tablo	220
Tablo 42: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarına İlişkin Tablo	220
Tablo 43: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu	255
Tablo 44: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu	255
Tablo 45: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler	256
Tablo 46: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler	264
Tablo 47: İhalesiz ve Meclis Kararı Olmaksızın İşletme Hakkı Devredilen Otoparklar	270
Tablo 48: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları	272
Tablo 49: Boş Daire Aidatları	279
Tablo 50: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlara İlişkin Bazı Örnekler	289
Tablo 51: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Tablo	301
Tablo 52: 31.12.2023 Tarihi İtibariyle İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal	311
Tablo 53: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları	322
Tablo 54: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	331
Tablo 55: İlçe Belediyeleri Otopark Bedeli Alacak Tutarları	344
Tablo 56: Hazine Taşınmazlarının Satışından İdareye Aktarılan Tutarlar	347
Tablo 57: Şirket Personeline İlişkin Zam Olurları	374
Tablo 58: Ödeme Artığı İadesi Tablosu	396

Tablo 59: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu	396
Tablo 60: Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında İlgili Varlık Hesabına Aktarılan Yapım İşleri	409
Tablo 61: Asfalt Kırığı Giriş Çıkış Miktarları	413

KISALTMALAR

AKBİL	Akıllı Bilet
AŞ	Anonim Şirket
ATV	Arazi Aracı
AVM	Alışveriş Merkezi
AYS	Araç Yönetim Sistemi
BDDK	Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BELBİM	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELTUR	Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CRR	Cemal Reşit Rey
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EBİS	Emlak Bilgi Sistemi
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
FYS	Finans Yönetim Sistemi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İEKO	İstanbul Umum Emlak Komisyoncuları Esnaf Odası
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İKN	İhale Kayıt Numarası
İSADEM	İstanbul Aile ve Danışmanlık Merkezi
İSBAK	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSFALT	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSPARK	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi
İSPER	İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi
İSTAÇ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTGÜVEN	İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi
İSTON	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Anonim Şirketi
İSYÖN	İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi
İTO	İstanbul Ticaret Odası

İTÜ	İstanbul Teknik Üniversitesi
KASDAŞ	Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği Otopark Hizmetleri İnşaat Yayıncılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KM	Kilometre
KUDEB	Koruma Uygulama ve Denetim Büroları
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
LED	Işık Yayan Diyot
LFG	Çöp Gazı
MAPARK	Maltepe Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Anonim Şirketi
M	Metre
M²	Metrekare
MD	Madde
MM	Milimetre
NO	Numara
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
OTİS	Özel Taşımacılık Sistemi
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
TL	Türk Lirası
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
USD	Amerikan Doları
UTK	Ulaşım ve Trafik Düzenleme Komisyonu
ÜFE	Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi
YFZ	Yeni Fiyat Zaptı

YİGŞ
YİKOB

Yapım İşleri Genel Şartnamesi
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bağlı Kuruludan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi
2. Kullanım Ömrü Bir Yılın Üzerinde Olan Demirbaşların Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi
3. Kullanım Olanğı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabı Kullanılmadan Giderleştirilmesi
4. İdarenin Yapım İşleri Kapsamında Ödemesi Yapılan KDV Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması
5. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeğı Yansıtması
6. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Kullanılması
7. Danışmanlık Hizmet Alımıyla Edinilen Plan/Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi
8. Hasar Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
9. İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
10. Kamu İdaresi Adına Açılmış Bazı Banka Hesaplarının Muhasebe Sistemi Dışında Yer Alması
11. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri ile Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması
12. Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
13. İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurularak Hizmet İmtiyazı Sağlanan Taşınmazların Bazılarının Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi
14. Peşin Satışı Yapılan Taşınmazların Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında İzlenmesi
15. Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi

16. Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması Dışında Kalan ve Belediyeye Terk Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

17. Stadyum ve Spor Salonlarına Ait evre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Dolmabahçe Levazım Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri Mühendislik Hizmet Alım İŞi İhale Dokümanında Teklif Bedeli Artırıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Hükümlerin Gerçekleştirilmesine İlişkin Herhangi Bir Kontrolün Yapılmaması

2. Bazı Yapım İŞlerinin Farklı Yapım İhaleleri Kapsamında Tamamlatılması ve Bu Yöntemin Genel Bir Usul Haline Getirilmesi

3. Yapımı Gerçekleştirilen Bazı İŞlerin Geçici Kabulleri Yapılmadan ve Teslim Tutanakları Olmadan İŞletmeye Açılması

4. Yol Bakım ve Alt Yapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Tarafından Yapılan Bazı İhalelerde Hatalı Uygulamalar Olması

5. Serimi Yapılan Asfalt İŞlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

6. Bazı Yapım İŞi İhalelerinde Projesinde Yer Almayan İmalatların Yapılması

7. Bazı Yapım İŞlerine İlişkin Sözleşmelerde Hatalı Düzenlemeler Bulunması

8. Bazı Yapım İŞlerinde Gerekli Mülkiyet İŞlemleri Yapılmadan İhaleye ıkılması

9. Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İŞlerinde, İŞin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi

10. Yeni Birim Fiyat Oluşturulmasında, Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan ve Analizi Yapılmamış Benzer Pozların Kıyasen Uygulanması

11. Yeni Birim Fiyat Uygulanan İŞlerde Poz Onayı Alınmadan İmalatların Yapılması

12. Yüklenicinin Yaklaşık Maliyete Kıyasla ok Yüksek Fiyat Teklif Ettiği İŞ Kalemlerinde AŞırı İŞ Artışı Yapılması ve Düşük Fiyatlı İŞlerin Hiç Yapılmaması veya Az Yapılması

13. Tasfiye Edilerek Kesin Hesabı Yapılmayan İŞler İçin İhaleye ıkılması

14. Tarihi ve Kentsel Sit Alanına İzinsiz Yapı Yapılması
15. Meclis Kararı Olmaksızın İlçe Belediyesine Ait Yapım İşinin Bedelsiz Olarak Yapılması
16. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
17. Özel Halk Otobüslerinin 3. Kişilerin Kusurundan Kaynaklı Kazalar Sebebiyle Gerçekleştiremediği Seferlere İlişkin Ödenen Ücretlerin Rücu İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi
18. Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi
19. Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi
20. Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Takibinin Yapılmaması
21. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması
22. Danışmanlık Hizmet Alımlarıyla Hazırlatılan Projelerin Kullanılmaması
23. Kültürel Etkinlikler ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüklerinin Torba İhalelerinde İhale Mevzuatındaki Hükümlere Uyulmaması
24. İdare Şirketinden Sağlanan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında İhale Dokümanında Personel Sayısına Yer Verilmemesi
25. 696 sayılı KHK Kapsamında Gerçekleştirilen Doğrudan Hizmet Alımlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması
26. Bazı Hizmet Alımı İhalelerinde Yer Alan Personelin Mevzuata ve İhale Dokümanına Aykırı Çalıştırılması
27. On Farklı İştirak Şirketten Doğrudan Temin Personel Hizmet Alımı Yapılması ve Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması
28. Üniversite ile Belediye Arasında Yapılan Protokole Aykırı Uygulamaların Bulunması

29. Sinyalize Kavşak İşi İhalesinde Sözleşme İmzalanmadan Önce Yapılan İşlerin İhale Kapsamında Ödenmesi
30. Spor Tesislerinin İşletilmesi İhalesi ile İlgili Olmayan İşlerin İhale Kapsamında Alınması ve Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması
31. Kent Mobilyaları Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
32. İhale Kapsamında Alınan Malların İdare Kayıtlarında Resmi Depo Olarak Sayılmayan Yerlerde Muhafaza Edilmesi
33. Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Mal Alımı İhalesi Kapsamında Muhtelif İşlerin Yaptırılması
34. Mal Alımlarına İlişkin Muayene Kabullerde Hatalı Uygulamaların Bulunması
35. Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün Görev Alanının Büyükşehir Belediyesinin Tüm Birimlerini Kapsar Hale Getirilmemiş Olması
36. Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmelerde Mahalli İdareler Seçimini Aşan İhaleye Çıkılması
37. Üst Yönetici Onayı Olmaksızın Ertesi Yıla Geçen İhalelere Çıkılması
38. Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması
39. Alt Yüklenici Sözleşmelerine İlişkin Gerekli Kontrollerin Sağlanmaması
40. Bazı İşlere Ait Hak Edişlerin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Sorgulanmaması
41. İdarece İmalatlardan Çıkan Moloz ve Hafriyatların Döküm Kontrollerinin Sağlanmaması
42. Fiyat Dışı Unsurla Puanlama Yapılarak İhale Edilen İşlerde Hatalı Uygulamaların Olması
43. İhale Sonuçlarının Öngörülen Sürede Kamu İhale Kurumuna Bildirilmemesi
44. Trampa Yoluyla Kamulaştırma İşleminde Hatalı Uygulamaların Bulunması
45. Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması
46. Taksi Durağı Yerlerinin Bedel Alınmadan Ruhsatsız Şekilde Kullanılması

47. Tarihi Değeri ve Önemi Olan Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu ve Yerebatan Sarnıcının Usulsüz Şekilde Kullanılması
48. İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması
49. Reklam Alanlarının İşletilmesi İşleri ve Bazı Taşınmazların Kiralama İhalelerinde İhale Dokümanında Rekabeti Kısıtlayıcı Hususlara Yer Verilmesi
50. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması
51. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
52. Kiraya Verilen Taşınmazların Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması
53. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
54. Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi
55. İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
56. Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi
57. Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi
58. Toplu Taşıma Hizmetlerinde Kullanılan İstanbulkartın Usulsüz Kullanımına İlişkin Yaptırımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması
59. Ücretsiz Seyahat Kapsamında Herhangi Bir Maliyete Katlanmayan Özel Halk Otobüslerine Gelir Desteği Ödemesinin Yapılması
60. Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi
61. Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi

62. Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Tahsis Edilmesi
63. Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması
64. Bazı İskelelerin İşletme Hakkının Devrine İlişkin Alınan Meclis Kararının Alt Kiracılara İlişkin Hükümlerinin Rekabeti Engelleyici Nitelikte Olması
65. Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi
66. Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi
67. Biyometanizasyon Tesisi İşletme Hakkının Meclis Kararı Olmaksızın ve İhale Edilmeksizin Devredilmesi
68. İdarenin Mülkiyetindeki Otoparkların İşletme Hakkının İhale Yapılmaksızın ve Herhangi Bir Meclis Kararı Alınmadan İdarenin İştirakine Devredilmesi
69. Bazı Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi
70. İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması
71. Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından İşgal Edilerek Ticari Faaliyette Bulunması
72. 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
73. Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
74. İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiyi Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması
75. İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması

76. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
77. Bazı Dernekler ile Vakıfların Etkinlik ve Programlarında Kullanılmak Üzere Tahsis Edilen Otobüs Bedellerinin Belediye Tarafından Karşılanması
78. İdare Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Bazı Kişi, Vakıf ve Kurumlara İndirim veya Ücretsiz Tarife Uygulanması
79. Misafirhane Konaklama Ücretlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi
80. Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
81. Harç Konusu Olan Hizmetlerden Ayrıca Ücret Tahsil Edilmesi
82. Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
83. Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcının Sürekli Hale Getirilmesi
84. Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının Kontrolünün Yapılmaması
85. İdareden Ruhsat veya İzin Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi
86. Organize Sanayi Bölgeleri Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi
87. Tellallık Harcı Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi
88. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması
89. Yangın Sigorta Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi
90. İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi
91. Bazı İlçe Belediyelerince İdareye Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
92. Hafriyat Sahaları İşletme Gelirlerinden Bazı İlçe Belediyelerine Pay Verilmesi

93. Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasıyla İlgili Harcamaların İSKİ Hesaplarına Aktarılmaması
94. Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
95. Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Şekilde Aktarılmaması
96. İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere İlişkin Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
97. Müze Paylarının İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
98. Yol Üstü Araç Park Yerleri İşletilmesinden Sağlanan Gelirlerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
99. Mevzuatı Gereği Tahsil Edilen Eğlence Vergilerinden Verem Savaş Derneği ve Darülacezeye Gönderilmesi Gereken Tutarların Aktarılmaması
100. Kalkınma Ajans Payının Zamanında Aktarılmaması
101. Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
102. Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi
103. Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların Sehven İdare Hesaplarına Aktarılması
104. Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcının Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Mükerrer Şekilde Tahsil Edilmesi
105. Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Çöp İmha Tesislerinin Kuruluşu İçin Ayrılmaması
106. Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları
107. İdare Tarafından Kiraya Verilen İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

108. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi

109. İSPARK AŞ Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatsız Şekilde Faaliyet Göstermesi ve Park Eden Araçlar İçin Sigorta Yaptırılmaması

110. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi

111. Daire Başkanlığı Kadrosunun Sınavsız Yükselme Aracı Olarak Kullanılması

112. Görev ve Yetki Tanımı Belli Olmayan Daire Başkanlarının Atanması

113. Geçici Görevlendirmelerin Süresiz Hale Getirilmesi

114. İdarede Geçici Görevlendirilen Öğretim Üyelerinin Kendi Kurumlarının İzni Olmaksızın Başka Yerlerde Görevlendirilmesi

115. Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi

116. İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülen Sayıda İstihdam Sağlanmaması

117. Belediye Şirketi Personelinin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Toplu İş Sözleşmesine Aykırı Olarak Başkanlık Oluru ile Artış Belirlenmesi

118. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

119. Personel Giderlerine İlişkin Harcama Yetkisinin Yetkiyi Haiz Olmayan Kişiler Tarafından Kullanılması

120. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

121. Bütçe Emanetleri Hesabının Kullanımına İlişkin Hataların Bulunması

122. Bütçe İçi İşletmelere İlişkin Meclis Kararı ve Bakanlık İzninin Bulunmaması

123. Sosyal Tesislere İlişkin Bazı İşlemlerin Mevzuatın Gerektirdiği Şekilde Yapılmaması

124. İdare Tarafından Kiraya Verilen veya Son 3 Yılda Geçici Kabulü Yapılan Yapılardan Bazılarının Yapı Ruhsatı ve/veya Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

125. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

126. Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi

127. Mükelleflerince Ödenmeyen Damga Vergilerinin İdare Tarafından Sorumlu Sıfatıyla Vergi Dairesine Ödenmesi

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

129. Sosyal Yardım Kartlarının Tek Yetkili Satıcısı Konumunda Olan Belediye Şirketi Yerine Diğer Bir Belediye Şirketinden Sağlanması

130. Kreş, Yurt ve Spor Tesislerinin İşletilmesine Yönelik Faaliyetler Nedeniyle Katma Değer Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi ve İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

131. Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması veya Hiç Alınmaması

132. İdareye Aktarılan Müze Paylarına İlişkin Hatalı Muhasebe Kayıtlarının Yapılması

133. Tahakkuk Kaydı Bulunmayan Kişi Borcu Tahsilatlarının Kişilerden Alacaklar Hesabından Çıkışının Yapılması

134. Bazı Kira Alacaklarının Gelirlerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

135. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması

136. Satın Alma Suretiyle Temin Edinilen Bazı Taşınırın Demirbaşlar Hesabında İzlenmemesi

137. İdarece Toplanan Asfalt Kırıklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

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 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü ve Afet İşleri Dairesi Başkanlığıdır. 1. Hukuk Müşavirliği ise doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimdir. Genel Sekretere bağlı 7 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin 28 Daire Başkanlığı ve 2 Şube Müdürlüğü (Boğaziçi İmar Şube Müdürlüğü ve İştirakler Koordinasyon Şube Müdürlüğü) alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. 110 Şube Müdürlüğü ise alan ve amaçlarına göre ilgili Daire Başkanlıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: 2023 Yılı Genel Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	19.172	10.876
Sözleşmeli Personel		23
Sözleşmeli Sanatçı	503	262
Kadrolu İşçi	9.564	1.573
Geçici İşçi	-	-
Toplam	29.239	12.734
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	37.950	32.777
Belediye Şirket İşçisi	-	-
Genel Toplam		45.511

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT) ve İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) 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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Açıklama	Bütçe ile Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Eklenen (+) / Düşülen (-) Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek
1	Personel Giderleri	4.458.000.000,00	839.130.000,00	546.572.818,11	5.843.702.818,11	5.800.116.185,28	43.586.632,83
2	SGK Devlet Primi Giderleri	633.315.000,00	0,00	46.320.958,86	679.635.958,86	671.545.006,47	8.090.952,39
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.838.685.000,00	3.760.000.000,00	11.366.550.115,11	39.965.235.115,11	39.330.959.405,57	634.275.709,54
4	Faiz Giderleri	3.644.000.000,00	0,00	1.068.890.816,91	4.712.890.816,91	4.712.087.505,43	803.311,48
5	Cari Transferler	13.477.000.000,00	0,00	1.748.765.256,20	15.225.765.256,20	15.161.348.918,79	64.416.337,41
6	Sermaye Giderleri	57.134.000.000,00	2.610.875.000,00	-9.017.028.031,80	50.727.846.968,20	48.971.504.080,12	1.756.342.888,08
7	Sermaye Transferleri	4.765.000.000,00	0,00	1.514.904.065,32	6.279.904.065,32	6.273.627.286,68	6.276.778,64
8	Borç Verme	1.500.000.000,00	0,00	65.019.001,29	1.565.019.001,29	1.520.561.185,00	44.457.816,29
9	Yedek Ödenek	4.800.000.000,00	2.539.995.000,00	-7.339.995.000,00	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam		115.250.000.000,00	9.750.000.000,00	0,00	125.000.000.000,00	122.441.749.573,34	2.558.250.426,66

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 115.250.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. 2023 yılına ait İstanbul Büyükşehir Belediyesi ödenek toplamı, 27.11.2023 tarihinde alınan meclis kararı ile revize edilerek 9.750.000.000,00 TL ek ödenek ile 125.000.000.000,00 TL değerine çıkarılmıştır.

2023 yılı içinde 122.441.749.573,34 TL bütçe gideri yapılmış olup 2.558.250.426,66

TL ödenek iptal edilmiştir. 2024 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 115.250.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 95.250.000.000,00 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 20.000.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 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	375.000.000,00	416.822.315,50	888.534,33	415.933.781,17	110,92
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.639.328.000,00	8.251.775.932,73	15.997.319,00	8.235.778.613,73	95,33
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	103.650.000,00	95.334.229,81	6.082,77	95.328.147,04	91,97
05- Diğer Gelirler	88.146.564.000,00	96.402.135.426,63	90.234.062,36	96.311.901.364,27	109,26
06- Sermaye Gelirleri	7.710.458.000,00	1.273.689.991,77	702.101.308,23	571.588.683,54	7,41
08-Alacaklardan Tahsilat	50.000.000,00	2.623.391,68	0,00	2.623.391,68	5,25
09- Red ve İadeler	-25.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	105.000.000.000,00	106.442.381.288,12	809.227.306,69	105.633.153.981,43	100,60

Yukarıdaki tabloya göre 2023 yılında net bütçe geliri 105.633.153.981,43 TL (%100,60) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri 415.933.781,17 TL (%110,92), Diğer Gelirler 96.311.901.364,27 TL (%109,26) ile beklenin üstünde, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 8.235.778.613,73 TL (%95,33), Alınan Bağış ve Yardımlar 95.328.147,04 TL (%91,97), Sermaye Gelirleri 571.588.683,54 (%7,41), Alacaklardan Tahsilat 2.623.391,68 TL (%5,25) ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (TL)
01- Personel Giderleri	5.843.702.818,11	5.800.116.185,28	99,25
02- SGK Devlet Primi Giderleri	679.635.958,86	671.545.006,47	98,81
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	39.965.235.115,11	39.330.959.405,57	98,41
04- Faiz Gideri	4.712.890.816,91	4.712.087.505,43	99,98
05- Cari Transferler	15.225.765.256,20	15.161.348.918,79	99,58
06- Sermaye Giderleri	50.727.846.968,20	48.971.504.080,12	96,54
07- Sermaye Transferleri	6.279.904.065,32	6.273.627.286,68	99,90
08- Borç Verme	1.565.019.001,29	1.520.561.185,00	97,16
Toplam	125.000.000.000,00	122.441.749.573,34	97,95

Yukarıdaki tabloya göre 2023 yılında bütçe giderleri (%97,95) seviyesinde gerçekleşmiştir. Ödenek toplamı tutarına göre, Personel Giderleri (%99,25), SGK Devlet Primi Giderleri (%98,81), Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%98,41), Faiz Giderleri (%99,98), Cari Transferler (%99,58), Sermaye Giderleri (96,54), Sermaye Transferleri (%99,90), Borç Verme

(%97,16) oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	196.159.019,10	285.256.290,05	416.822.315,50	45,42	46,12
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.785.499.821,07	5.381.629.824,87	8.251.775.932,73	93,2	53,33
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	29.851.050,70	71.382.990,41	95.334.229,81	139,13	33,55
Diğer Gelirler	25.616.558.537,59	52.325.178.695,05	96.402.135.426,63	104,26	84,24
Sermaye Gelirleri	1.499.527.355,42	891.407.297,49	1.273.689.991,77	-40,55	42,89
Alacaklardan Tahsilat	9.089,85	14.213.433,75	2.623.391,68	156265,99	-81,54
Toplam	30.127.604.873,73	58.969.068.531,62	106.442.381.288,12	95,73	80,51
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-24.950.048,49	-27.648.084,23	-809.227.306,69	10,81	2.826,88
Net Toplam	30.102.654.825,24	58.941.420.447,39	105.633.153.981,43	95,8	79,22

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında bütçe gelirleri 2022 yılına göre 46.691.733.534,04 TL'lik (%79,22) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 131.566.025,45 TL (%46,12), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 2.870.146.107,86 TL (%53,33), ve Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerinde 23.951.239,40 TL (%33,55), Diğer Gelirler de 44.076.956.731,58 (%84,24), Sermaye Gelirlerinde 382.282.694,28 TL (%42,89), Alacaklardan Tahsilatlarda 11.590.042,07 TL (-%81,54) düşüş ve Bütçe Gelirlerinden Red ve İadelerde 781.579.222,46 TL (%2.826,88) 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 (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	1.873.198.596,37	2.984.939.635,87	5.800.116.185,28	59,35	94,31
SGK Devlet Prim Giderleri	274.946.330,08	426.530.996,17	671.545.006,47	55,13	57,44
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.110.982.011,59	18.255.910.224,28	39.330.959.405,57	100,37	115,44
Faiz Giderleri	1.437.049.921,30	2.117.657.316,01	4.712.087.505,43	47,36	122,51
Cari Transferler	4.085.972.929,62	8.930.276.823,34	15.161.348.918,79	118,56	69,77
Sermaye Giderleri	9.786.981.409,42	26.823.595.517,42	48.971.504.080,12	174,07	82,57
Sermaye Transferleri	1.571.773.242,23	3.737.330.532,75	6.273.627.286,68	137,78	67,86
Borç Verme	345.873.340,03	1.038.000.625,00	1.520.561.185,00	200,11	46,49
Toplam	28.486.777.780,64	64.314.241.670,84	122.441.749.573,34	125,77	90,38

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 58.127.507.902,50 TL'lik (%90,38) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında 2022 yılına göre personel giderlerinin 2.815.176.549,41 TL (%94,31), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 245.014.010,30 TL (%57,44) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin ücret artışlarından kaynaklandığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 21.075.049.181,29 TL'lik (%115,44) artış meydana gelmiştir. Faiz giderlerinde 2.594.430.189,42 TL'lik (%122,51) artışa yapılan yatırımlara bağlı olarak kullanılan kredilerin kur artışları sebep olmuştur. Cari transferlerdeki 6.231.072.095,45 TL'lik (%69,77) artış, toplu ulaşım sübvanses harcamaları ile sosyal yardımlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde 22.147.908.562,70 TL'lik (%82,57) artışın sebebi, sermaye kaleminde başta raylı sistem projeleri olmak üzere diğer yatırım projelerindeki harcama artışlarından kaynaklanmaktadır. Sermaye transferlerinde 2.536.296.753,93 TL'lik (%67,86) artışta İETT'ye yapılan yardımlar etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 114.162.377.821,69 TL, Faaliyet Geliri 109.670.358.202,11 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 4.492.019.619,58 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

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 akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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 18'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023 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: Bağlı Kurulardan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi

İdarenin bağlı kuruluşu olan İSKİ’den alınan borç tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı yerine Emanetler hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27/6’ncı maddesinde; büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarının, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabileceği, bu şekildeki ödünç vermelerde ise faiz uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının niteliğini düzenleyen 234’üncü maddesinde; bu hesabın diğer kamu idarelerine olan kısa vadeli mali borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu

içindeki kamu idarelerine mali borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

İdare hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemede, ilgili mevzuatı çerçevesinde İSKİ'den nakit talebinde bulunulduğu, bağlı kuruluş tarafından söz konusu nakit taleplerinin karşılandığı ve buna ilişkin 3.285.631.494,97 TL'nin 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı yerine 333-Emanetler hesabının 333.99.99.99.00.00 no.lu kodunda takip edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 5393 Sayılı Belediye Kanunu 68/e maddesine değinildikten sonra borçlanma için meclis kararının zorunlu olduğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27/6'ncı maddesine atıf yapılarak bahsi geçen işlemin meclis kararı olmaksızın yalnızca başkanlık oluru ile sağlanan bir ödünç verme işlemi olduğu ve faiz ödemesi içermediği ve dolayısıyla bir borçlanma niteliğinde olmadığı, İSKİ tarafından nakit ihtiyacını karşılamak amacıyla borç niteliği taşımayan bu işlem için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 234 ve 303'üncü maddelerinde kamu idarelerine mali borçlar hesabının düzenlendiği ve madde metninde borç ibaresinin geçtiği ve bu hesapta ilgili tutarın takibinin yapılamayacağı ve bu sebeple Emanetler Hesabında takibinin yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak, İdare tarafından 333-Emanetler hesabında ilgili tutarın takibinin yapılacağı belirtilmişse de Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 260, 261 ve 262'inci maddelerinde bahsi geçen işlemin takibinin yapılacağına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer yandan, bahsi geçen işlemin faiz ödemesi içermemesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27/6'ncı maddesinin gereğidir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak bahsi geçen tutarları 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip etmesi gerekmektedir. Diğer yandan, yapılan hatalı kayıtlar sonucu 333-Emanetler Hesabı bilançoda 3.285.631.494,97 TL fazla, 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı ise 3.285.631.494,97 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 2: Kullanım Ömrü Bir Yılın Üzerinde Olan Demirbaşların Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

Mezarlıklar Müdürlüğü tarafından alınan ve kullanım ömrü bir yılın üzerinde olan klimalı tabutların duran varlıklar hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde, kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların 25-Maddi Duran Varlık Hesap grubunun kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde 2023 yılı içerisinde Mezarlıklar Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından "16 Kalem Muhtelif Tabut ve Mezar Kapak Tahtası Alım İşi" ihalesinin gerçekleştirildiği ve toplam değeri 1.900.000,00 TL olan 50 adet klimalı tabutun ihale kapsamında temin edildiği fakat bu işleme ilişkin muhasebe kayıtlarının 150-Stoklar Hesabı kullanılarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Ancak anılan İhalenin Teknik Şartnamenin 10.4. maddesinde alınan klimalı tabutlara ilişkin; tabut soğutma ünitesinde mikroprosesör kontrollü dijital termostat kullanılarak hassas sıcaklık ölçümü yapılma özelliği, 10.6. maddesinde Ünite üzerinde tabut kapağını açmadan içerisini gözlemleyebilmek için argon gazlı ısıcam kullanılacağı, 10.7. maddesinde tabut ünitesinde CFC içermeyen R134A soğutucu akışkan gaz kullanılacağı, 10.8. maddesinde cihazın iç kısmında dâhili bir invertör bulunacağı ve gerektiğinde bir araç veya akü takviyesiyle herhangi başka bir cihaz kullanılmadan çalıştırılmasının sağlanacağı ve 10.11. maddesinde tabut iç sıcaklığının her noktada eşit olabilmesi için 1 adet sirkülasyon fanı monte edileceği belirtilmiştir.

Teknik şartnamede yer alan klimalı tabutların teknik özellikleri, iç aksamları ve üzerinde barındırdığı ekipmanlar ve ekonomik değerler açısından diğer tabutlardan ayrıldığı bununla birlikte bir yıldan daha uzun ömürlü olduğu, dolayısıyla 25-Maddi Duran Varlıklar Grubunda yer alan hesaplarda izlenilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; klimalı tabutların hatalı muhasebeleştirilmesi 255-Demirbaşlar Hesabının 1.900.000,00 TL eksik görünmesine sebep olmaktadır.

BULGU 3: Kullanım Olanağı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabı Kullanılmadan Giderleştirilmesi

İdare tarafından hurdaya ayrılan veya 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 kullanılmayan olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Hesabın işleyişini açıklayan 225'inci maddede ise, kullanılmayan 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.

2023 yılı içinde, İdarenin maddi duran varlıklarından taşınır işlem fişi düzenlenmek suretiyle kayıttan çıkarılma işlemi yapılan bir kısım taşınırlardan hurdaya ayrılanların veya 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. 2023 yılında toplam kayıtlı değeri 24.582.016,75 TL olan dayanıklı taşınır farklı harcama birimleri tarafından hurdaya ayrılmış veya imha edilmek üzere Atık Yönetim Şube Müdürlüğüne teslim edilmiştir. 2023 yılı içerisinde 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına yapılan toplam kayıt ise 14.226.811,27 TL olup hurdaya ayrılan veya imha edilmek üzere Atık Yönetim Şube Müdürlüğüne devredilen toplam 10.355.205,48 TL değerindeki kayıtlı taşınırın 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

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.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

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 4: İdarenin Yapım İşleri Kapsamında Ödemesi Yapılan KDV Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

İdarenin KDV indirimine konu edilmemesi gereken harcamalarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının 3/g bendinde;

"Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri..." hükmü yer almaktadır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "B. VERGİNİN KONUSU İLE İLGİLİ ÇEŞİTLİ HUSUSLAR" başlıklı bölümünün "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlığı altında;

"2.1. Genel Olarak

3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanunun (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dâhil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisnadır.

Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi işletme olarak mütalaa edilir. Bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetleri vergiye tabi tutulur. Bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar.” ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yasal düzenlemede kurumsal olarak KDV mükellefi kılınmayan belediyeler yine yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadır. Belediyelerin yukarıda belirtilen katma değer oluşturucu alanların dışındaki harcamalarına ait KDV tutarları, indirim konu yapılmaksızın doğrudan maliyet unsuru olarak giderleştirilecek ya da ilgili varlık hesaplarına kaydedilecektir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği” başlıklı 153'üncü maddesinde;

“(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; belediyelerin sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin

KDV'sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara rağmen yapılan incelemede; kamu ve eğitim binalarının bakım-onarımı kapsamında ödenen hakedişlerden toplam 43.191.525,44 TL'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği" başlıklı 153'üncü maddesine yer verilerek, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'na tabi olan mal teslimi ve hizmet ifalarında KDV ödendiği ifade edilmiştir.

Ancak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefiyetine haiz değildir. Belediyenin KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da çok sınırlı alanlarda kendisine yer bulmaktadır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'ndeki düzenlemeler de dikkate alındığında, katma değer vergisi mükellefi olmayan Belediyenin indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen KDV ödemelerinin de indirim kapsamında değerlendirilmesi ve bu doğrultuda muhasebeleştirilmesi nedeniyle; 31.12.2023 tarihli bilançoda, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında olması gerekenden fazla tutar, 630-Giderler Hesabı (veya ilgili varlık hesabında) ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında olması gerekenden eksik tutar yer almıştır.

BULGU 5: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdarenin hissedarı olduğu bazı şirketlerdeki sermayelerine ilişkin arşiv kayıtlarının tutulmaması sebebiyle sermaye takibi yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre belediyeler, meclislerinin kararı ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurabilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı" başlıklı 181'inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in hesaba ilişkin işlemlerin düzenlendiği 182'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği; (b) bendinde ise bu hesaba kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesinin en geç bir ay içinde muhasebe birimine intikal ettirileceği ve söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlere ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar, ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin Bilecik Mermercilik San. Tic. İhr. AŞ, Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi AŞ, Şişli Kültür ve Ticaret Merkezi İşletme ve Ticaret AŞ, İstanbul Dünya Ticaret Merkezi AŞ şirketlerinde bulunan toplam 30.034.899,69 TL tutarındaki sermayesine ilişkin hiçbir takibin yapılmadığı, bu sebeple; muhasebe kayıtlarında yer alan sermaye tutarlarının ortaklığın kurulmasından sonra hiç değiştirilmediği, ortaklığın devam edip etmediği veya şirketler tarafından sermaye artırımı/azaltımı kararı alınıp alınmadığı, şirketteki güncel hisse pay oranı, kar/zarar durumu, temettü geliri elde edilip edilmediği ve dolayısıyla olası bir gelirden mahrum kalınıp kalınmadığı hakkında bilgi sahibi olunmadığı tespit edilmiştir.

Ortaklıkların kurulması sırasında ödenen sermayenin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlendiği görülmüş olmakla birlikte hisselerle ilişkin takibin İdare tarafından yerine getirilmemesi, 241 no.lu hesabın sağlıklı muhasebe verisi üretmediğine işaret etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu üzerine söz konusu ortaklıkların detayına ilişkin bilgi ilgili şirketlerden resmi yazıyla istenildiği, Carrefour Sabancı Ticaret Merkezi AŞ ile yazışmalara devam edildiği, diğer ortaklıkların güncel durumuna ilişkin

bilgi edinildiği, güncel durumun ilgili tüm hesap kodlarına yansıtılarak mali tablolarda düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak mali tablolarda yapılan değişikliklere ilişkin kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ilgili şirketlerle gerekli yazışmaların yapılması ve güncel durumun ilgili tüm hesap kodlarına yansıtılarak mali tabloların gerçeğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Kullanılması

240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına yapılan kayıtların olması gerekenden fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı" başlıklı 178'inci maddesine göre bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Buna göre, mahalli idarelerin mali kuruluşlar ile ortaklık ilişkisi kurması halinde, iştirak edilen sermayeler 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilişkilendirilmektedir.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a istinaden il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilmektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "*Ortaklık yapısı ve sermaye*" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, Bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu belirtilmiştir. Bu ortaklık sebebi ile İller Bankasının sermayesi, il özel idareleri ve belediyeler tarafından ödenmektedir.

Bu kapsamda, aynı maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendi gereğince, 5779 sayılı Kanun göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek tutar Bankanın ödenmiş sermayesine eklenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 179'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili olarak;

sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlara ilişkin bu hesaba kaydedilen tutarların, ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Hesabın işleyişini gösteren 180'ininci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde ise ödeneğine dayanılarak nakden verilen sermayenin 240 no.lu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği ve bu tutarın aynı zamanda bütçe gideri kaydının da yapılacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, İller Bankasının ortakları arasında yer almaktadır. Bu sebeple, genel bütçe vergi gelirlerinden Büyükşehir Belediyesine gelen pay üzerinden %2 oranında sermaye kesintisi yapılmaktadır. Kesinti tutarı; İller Bankası tarafından öz kaynak hesaplarında, İdare tarafından ise 240 no.lu hesapta izlenmelidir. Bu sebeple, İller Bankasının öz kaynak hesaplarında İdareye ilişkin olarak biriken tutarlar ile İdarenin bilançosunda 240 no.lu hesabın bakiyesinin eşit olması beklenmektedir.

İller Bankası AŞ'nin Belediye Bilgi ve Veri Bankası modülünden genel bütçe vergi gelirlerinden İdareye gelen pay ile bunun üzerinden aylık olarak yapılan sermaye kesintisine ilişkin verilere, yani Bankanın öz kaynak hesaplarında İdareye ilişkin olarak biriken tutar bilgisine ulaşılabilmektedir.

Yapılan incelemede, İller Bankası sermayesine ilişkin kesinti toplamının 5.809.795.070,84 TL olduğu ancak İdarenin 2023 yılı bilançosunda 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının İller Bankasına ilişkin bakiyesinin ise 6.272.640.742,52 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, muhasebe kayıtları arasındaki farkın giderilebilmesi amacıyla İller Bankası AŞ'den resmi yazı ile bilgi istendiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarındaki hata sebebiyle 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 462.845.671,68 TL fazla görünmekte olup bu durum mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

BULGU 7: Danışmanlık Hizmet Alımıyla Edinilen Plan/Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Proje hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmet alımıyla edinilen plan/projelerin 260-Haklar Hesabında izlenmediği ve giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "26 Maddi olmayan duran varlıklar" başlıklı 208'inci maddesinde, bu hesap grubunun herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ile belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılacağı ifade edilmiştir. Bu grupta yer alan hesaplar ise 260-Haklar Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabıdır.

Yönetmelik'in 210'uncu maddesinde, 260-Haklar Hesabının bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 2023 Yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, 260-Haklar Hesabının alt kodunda (260.02.02) "*Plan Projeler*" yer almaktadır.

Proje hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmet alımlarına ait birim fiyat cetvellerinde, proje hazırlanabilmesi için gerekli çalışmalara da yer verilmekte olup yürütülen bu çalışmalar için de ödeme yapılmaktadır. Ayrıca birim fiyat teklif cetvellerinde doğrudan "plan/proje hazırlanması" kalemi de bulunmaktadır. Dolayısıyla ödenen hak edişler, hazırlık sürecini ve nihai plan/projeyi kapsamaktadır.

Nihai plan/proje için yapılan ödemelerin, belirli alanlarda kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetki tanınmış olması sebebiyle 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Projeler, bir yapım işine bağlanıldığı takdirde, yapım işi tamamlandığında ortaya çıkan varlığın maliyetinin bir unsuru haline gelmektedir. Bu sebeple, 260-Haklar Hesabında izlenen projelerin, yapım işinde kullanılması halinde, işin geçici kabulünün yapılmasıyla birlikte imal edilen yapımın maliyetine eklenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yapılan incelemede, proje hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmet alımı işlerinde ödenen tutarların 260-Haklar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit

edilmiştir. Bu nedenle mali tablolarda 260-Haklar Hesabı eksik görünmekte iken 630-Giderler Hesabı ise aynı tutarda fazla görünmektedir.

Ayrıca 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirme işlemi yapıldığında bahsi geçen plan ve projeler mali tablolarda takip edilememektedir.

İdare tarafından yapılan tüm hizmet alımları 630-Giderler Hesabında izlendiğinden proje alımlarına ilişkin ödenen tutarlar ayrıştırılamamıştır. Dolayısıyla bu hatanın mali tablolarda yarattığı etki saptanamamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 630-Giderler Hesabındaki ilgili tutarların hesaplanarak 260-Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Hasar Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdareye ait araçların uğradıkları zararlar için sigorta şirketlerinden yapılacak hasar tahsilatlarından bir kısmının 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlendiği görülmüştür.

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.

Aynı Yönetmelik'in 89'uncu maddesinde, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı 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 hükümlerinden, faaliyet ve kurum alacaklarına ilişkin tahsilatlarının 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında izleneceği, bu hesapta yer alan takipli alacakların 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında yer alacağı, faaliyet ve kurum

alacakları dışında kalan alacakların ise 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede 31.12.2023 tarihi itibari ile 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gereken hasar karşılıklarına ilişkin 3.537.670,17 TL tutarın; 1.757.895,70 TL'sinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında, 1.779.774,47 TL'sinin 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdareye ait araçların uğradıkları zararlar için sigorta şirketlerinden yapılacak olan 3.537.670,17 TL tahsilatın hatalı muhasebeleştirilmesi sonucu 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının 1.757.895,70 TL, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının 1.779.774,47 TL fazla görünmesine ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının 3.537.670,17 TL eksik görünmesine neden olunmuştur.

BULGU 9: İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin banka hesaplarından doğrudan kesilen icra ödemeleri, banka komisyon giderleri, kredilere ilişkin giderler ile genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan kesintilere ilişkin tutarların hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'in 110'uncu maddesinde; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 111'inci maddesinde; hesaba yapılacak kayıtlara ilişkin olarak, Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla, denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla ortaya çıkan alacakların hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıt gerektiren alacakların Sayıştay ve mahkeme tarafından kuruma tebliğ edilen ilamlarda yer alan alacaklar ile denetimler sonucu tespit olunan alacaklar olduğu ifade

edilerek, bu kapsamda yer almayan alacakların hesapla ilişkilendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

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. Söz konusu yevmiye kayıtlarının İdarenin banka hesaplarından doğrudan çekilen tutarlara ilişkin kayıtlar olduğu görülmüştür. Banka hesaplarından çekilen tutarların mahiyetinin araştırılması amacıyla işin ayrıntısına bakıldığında bu kesintilerin, İdare aleyhine sonuçlanan kamulaştırma veya tazminat davaları sonucunda yapılan kesintiler, bankalardan çekilen kredilere ilişkin masraf ve sigorta giderleri, bankalardan alınan teminat mektubu komisyon giderlerine ilişkin masraflar, İdarenin taraf olduğu davaların aleyhte sonuçlanması sonucu üçüncü kişilere ödenmek üzere icra daireleri tarafından kesilen tutarlar ve genel bütçe vergi gelirlerinden metro ve genel aydınlatma giderlerine ilişkin kesilen tutarlar olduğu görülmüştür.

Banka hesaplarından doğrudan çekilen tutarların mahiyeti ilk aşamada bilinmediğinden Giderler Şube Müdürlüğü tarafından 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapmak suretiyle söz konusu tutarların muhasebeleştirildiği akabinde Hukuk Müşavirliğinden gelen cevaplara istinaden Giderler Şube Müdürlüğü tarafından 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabı ile 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydı yapılarak ilk kayıta açılan kişi borcu kapatılmaktadır. Ancak Hukuk Müşavirliği ile yapılan yazışmaların yıllara sâri bir hale gelmesi veya bazı durumlarda hiç cevap verilmemesi gibi nedenlerle mahiyeti belirlenemeyen giderlerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında sürekli artarak 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 ilişkin hüküm bulunmamaktadır.

Giderler Şube Müdürlüğü'nün banka hesap özetinden gördüğü ilgili tutarları, kişi borcu açılmasını gerektiren bir durumun bulunup bulunmadığını kontrol etmeden 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlemesi mevzuata uygun düşmemektedir. Zira mevcut durumun bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması, İdarenin hesabından çekilmiş bir tutarın sanki İdarenin bir alacağı varmış gibi 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında bakiye birikmesine ve mali tablo kullanıcılarına yanıltıcı bilgi sunulmasına neden olmaktadır.

Yıllar itibarıyla süre gelen ve 2023 yılsonu itibarıyla İdarenin banka hesaplarından icra daireleri ve bankalar tarafından çekilen veya genel bütçe vergi gelirlerinden kesilen toplam 2.136.561.104,88 TL'lik tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi mevcut durumda kişi borcu olmamasına rağmen hesabın yanlış bilgi sunmasına neden olmaktadır. Oysa bu tutarlar banka hesaplarından veya genel bütçe vergi gelirlerinden kesilmek suretiyle yapılmış giderleri ifade etmektedir. İdarenin banka hesaplarından doğrudan icra daireleri ve bankalar tarafından çekilen giderler ile genel bütçe vergi gelirlerinden kesilen tutarların hatalı izlenmemesi için hukuk müşavirliği ve idarenin ilgili birimleriyle olan koordinasyonun sağlanması ve kesintilerin mevzuatında belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 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 düşünülerek kayıt yapıldığı ifade edilerek belirli periyotlarla hukuk müşavirliği ile kesilen paranın mahiyeti hakkında yazışmalar yapıldığı ve kayıt edilen tutarların mahiyeti belirlendiğinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından çıkartıldığı belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar kesilen paranın mahiyetinin bilinmediğinden kaynaklı 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının kullanıldığı ifade edilse 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 yaparak, 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 İdarenin alacakları için kullanılması gereken bir hesap olup İdarenin borcundan kaynaklı tutarların bu hesapta izlenmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin banka hesaplarından doğrudan kesilen icra kesintileri ile bankalar tarafından çekilen komisyon giderlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2023 yılı bilançosunda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı 2.136.561.104,88 TL fazla tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı 2.136.561.104,88 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 10: Kamu İdaresi Adına Açılmış Bazı Banka Hesaplarının Muhasebe Sistemi Dışında Yer Alması

İdarenin bazı TL ve döviz cinsi banka hesaplarının muhasebe sisteminde yer almadığı görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Nakit, borç ve risk yönetimi" başlıklı 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, belediyelerin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya Cumhurbaşkanının onayıyla belirlenecek esaslar dâhilinde Türkiye'de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplayacağı, tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yapacağı hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının kamu idarelerine ait gelir, gider ve varlıklar 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; "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde de bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının şart olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri şeklinde tanımlanmış ve bu işlemlerin muhasebe yetkililerince yürütüleceği belirtilmiştir. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulmuştur. Ayrıca maddede, muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanların muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olduğu düzenlemesi de yer almaktadır.

Nitekim aynı Kanun'un "Yetkisiz tahsil ve ödeme" başlıklı 72'nci maddesinde ise kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişinin kamu adına tahsilat veya ödeme yapamayacağı ancak yetkisiz tahsilât veya ödeme yapılması, kamu hizmeti

karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilât veya ödeme yapılması halinde; söz konusu tutarların yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedileceği veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına kaydedileceği ve bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemlerin yapılacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Banka Hesabını açıklayan 55'inci maddesinde bu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 64'üncü maddesinde ise 105-Döviz Hesabının niteliği açıklanmış olup buna göre 105 no.lu hesap, kurum veznelерince tahsil edilen veya her ne şekilde olursa olsun banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

İdarenin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi için banka hesaplarından yapılan işlemler ile yılsonunda hesapta bulunan bakiyelerin ilgili muhasebe hesaplarında izlenmesi zorunludur.

Öte yandan söz konusu bu durum kurumun mali tablolarında yer alması gereken bazı gelir ve giderlerin mali tablolarda yer almamasına neden olmakta ve mali tabloların güvenilirliğini zedelemektedir.

Türkiye Bankalar Birliğinden resmi yazı ile İdareye ait tüm banka hesaplarına ilişkin açılış/kapanış tarihleri, türü, son işlem tarihi gibi bilgiler istenmiştir. Bankalardan gelen veriler ile İdarenin muhasebe sisteminde yer alan banka hesabı verileri karşılaştırıldığında, çeşitli bankalarda İdare adına açılmış olan ve hâlihazırda açık olan hesaplardan bazılarının 102-Banka Hesabı/105-Döviz Hesabı altında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda 102 no.lu hesap 8.215.043,96 TL tutarında eksik görünmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulgu üzerine yapılan incelemeler sonucunda ilgili hesapların bankalar tarafından bilgisi ileilmeyen mahkeme kararıyla açılan kira bedellerinin ödeneceği tevdi mahalli hesaplar ile banka tarafından kredi

kullanımı, teminat mektubu, vadeli mevduat için otomatik açılan ek hesaplardan oluştuğunun anlaşıldığı ve gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir ancak herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, aktif tüm bankalardan hesap bilgisi detaylarının temin edilerek muhasebe kayıtlarında yer almayan banka hesaplarının kayıtlara alınması veya kapatılması gerekmektedir.

BULGU 11: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri ile Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların envanter bilgileri ile muhasebe 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 28.954 adet taşınmaz 828.060.578.958,66 TL değerleme 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 9: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri

Hesap Kodu	Hesap Adı	2021 (TL)	2022 (TL)	2023 (TL)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	28.323.838.850,87	28.456.036.400,88	29.598.651.751,87
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	34.515.407.009,60	42.991.918.547,80	53.737.959.641,08
252	Binalar Hesabı	4.729.431.670,13	5.240.278.295,97	6.774.448.291,01
Hesap Grubu Toplamı		67.568.677.530,60	76.688.233.244,65	90.111.059.683,96

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2023 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubunda (828.060.578.958,66-90.111.059.683,96) 737.949.519.274,70 TL hatalı/eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, bahse konu sistem entegrasyonunun olmayışı nedeniyle envanterde yer alan 828.060.578.958,66 TL'lik taşınmazın, muhasebe kayıtlarına ancak 90.111.059.683,96 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 737.949.519.274,70 TL eksik olmuştur.

Yukarıda yer verilen 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 Finans Yönetim Sistemi (FYS) programı devreye alındığı, EBİS’de tutulan tüm taşınmazların bilgilerinin Finans Yönetim Sistemi (FYS) ile entegre çalışmaya başladığı 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, 2023 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubu 737.949.519.274,70 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 12: 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 hesabın, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik hükmünde belirtildiği üzere, kiralık olarak kullanılan gayrimenkullere yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamalar ile söz konusu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıkların, 264-Özel Maliyetler Hesabında izlenmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralamak suretiyle kullanılan taşınmazların kiralama işleminin Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından, kiralanan 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 yılı olan 2023 yılı içerisinde 264-Özel Maliyetler Hesabı ile ilgili herhangi bir muhasebe işleminin olmadığı ancak İdare tarafından şahıslardan ve kurumlardan kiralanarak kullanılan 312 adet taşınmaz olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulgu doğrultusunda çalışma başlatılacağı ifade edilmiştir.

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 gerekmektedir.

BULGU 13: İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurularak Hizmet İmtiyazı Sağlanan Taşınmazların Bazılarının Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan; kamu-özel iş birliği çerçevesinde sözleşmeye konu edilen varlıklar ile 5216 sayılı Kanununun 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketlerine işletme hakkı devredilen ve irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazlardan bazılarının 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Kanununun 26'ncı maddesinde; Büyükşehir belediyesinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, 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, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği belirtilerek bu gibi taşınmazlara ilişkin belediye şirketlerine hizmet imtiyazı sağlanabileceği ifade edilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 18/08/2015 tarih 28165485-010.05-7968 sayı Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri konulu genelgesinde; 01.01.2015 tarihinden geçerli olmak üzere 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Kamu özel iş birliği sözleşmelerine ilişkin envanter işlemleri" başlıklı geçici birinci maddesi birinci fıkrasında; *"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanteri 15/9/2015 tarihine kadar yapılır. Bu maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlık yetkilidir"* hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz

varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; hizmet imtiyazına konu edilen kamu-özel iş birliği çerçevesinde sözleşmeye konu edilen varlıklar ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketine devredilen veya irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazlara ilişkin işletilme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkışlarının yapılarak 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, İdare tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, rekreasyon alanı ve sosyal tesis gibi taşınmazlar ile kamu-özel iş birliği çerçevesine konu varlıklar ve irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkışlarının yapılarak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İstanbul Kongre ve Sergi Sarayı Fuar İşletmeciliği ve Beyoğlu İlçesi Söğütözü Haliç Kültür ve Kongre Merkezinin 29 Yıl 6 Ay Süre ile İşletilmesi işlerinin kamu-özel iş birliği çerçevesinde, çiçek ve gazete satış büfeleri ve bazı otopark ve sosyal tesislerin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında ve kimi irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazın hizmet imtiyaz varlıkları hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında bahsi geçen işlerin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Peşin Satışı Yapılan Taşınmazların Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında İzlenmesi

İdare tarafından peşin para ile satışı yapılan taşınmazların, taksitli satışlar için kullanılan 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin, 250-Arsa ve Araziler Hesabını düzenleyen 189 uncu, 251-Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabını düzenleyen 191' inci ve 252-Binalar Hesabını düzenleyen 193' üncü maddelerinde, satılan taşınmazların satış bedelinin 100-

Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara kaydedileceği, bunların taksitle satılması halinde satış bedelinden doğan alacakların ilgisine göre 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, kaydedileceği belirtilmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, peşin para ile satışı yapılan taşınmazların 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı'na kaydedilmeksizin 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedildiği sonrasında ilgili banka hesabına kaydının yapılarak 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının kapatıldığı görülmüştür. Bu durum 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının yılı içinde 544.207.629,99 TL fazla görünmesine sebebiyet vermiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, peşin para ile satışı yapılan taşınmazlardan elde edilen tutarların doğrudan 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi

Zemin altı otoparkların 252-Binalar hesabında izlenmesi gerekirken 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" başlıklı 190'ncı maddesinde bu hesabın, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, "252-Binalar hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde de; eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin binalar hesabında izleneceği belirtilmektedir.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; idare mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin binalar hesabında, yol, köprü, baraj, tünel ve benzeri yapılarında yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabında izleneceği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, İdarece yapımı gerçekleştirilen stadyum, spor kompleksi ve tesisleri, camii, okul, hizmet binaları vb. içinde bulunan ve bütünleyici parça mahiyetinde olan zemin altı otoparklarından dolayı bütün bu yapıların 252-

Binalar Hesabında izlenmesi gerekirken 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bütünleyici mahiyette olan zemin altı otoparklarının 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması Dışında Kalan ve Belediyeye Terk Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Düzenleme ortaklık payı uygulamaları ile muhtelif tarihlerde İdareye terk edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinde; belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebileceği, bu doğrultuda bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanların bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla parselasyonlarda yapılan düzeltmeler sonucunda düzenleme ortaklık payı ile edinilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; taşınmazların muhasebe kayıtlarının yerine getirilmesi ile ilgili çalışmaların devam ettiği ve çalışmalar tamamlandıktan sonra düzenleme ortaklık payı yolu ile gelen taşınmazlarında muhasebe kayıtlarına alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun olarak; bahsi geçen taşınmazların mevzuatında belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 17: 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 numaralı Kararda; kamu veya özel şahıslarca inşa edilen ve biletle girilen en az 10.000 kişilik spor sahaları kompleksi ve tabi eklentileri olan tesisler ile en az 2.000 kişilik kapalı spor salonları ve tabi 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 tabi 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 tabi olan ve 15.03.2017 tarihli 330 numaralı Meclis kararı sonucunda çevre temizlik vergisi İdareye bırakılan 7 adet stadyum ile 15 adet spor salonuna ilişkin hiçbir tahakkuk ve tahsilat kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir ancak herhangi

bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, 15.03.2017 tarih 330 numaralı Meclis kararı ile Büyükşehir Belediyesinin yetki alanına bırakılan stadyum ve spor salonlarından çevre temizlik hizmeti alanlara çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Dolmabahçe Levazım Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri Mühendislik Hizmet Alım İşi İhale Dokümanında Teklif Bedeli Artırıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Hükümlerin Gerçekleştirilmesine İlişkin Herhangi Bir Kontrolün Yapılmaması

“Dolmabahçe - Levazım - Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri ve Bağlantı Yolları İnşaatı Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri İşi” teknik şartnamesinde yüklenici personelinin iş takibi için araç verilmesine ilişkin hükümlerin bulunduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı5’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.”* denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü gereği idareler yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde *“Dolmabahçe - Levazım - Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri ve Bağlantı Yolları İnşaatı Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri İşi”* ihale edilmiş ve 30.01.2019 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

İhale dokümanı içerisinde yer alan teknik şartnamenin danışmanın genel sorumlulukları başlıklı 10’uncu maddesinde, Danışmanın, yüklenici personelinin işlerini takip etmesi, şantiye

ve iş yeri denetlemelerinde kullanılması için bütün masrafları kendisine ait olmak üzere iş süresince 6 adet araç bulunduracağı belirtilmiştir. Söz konusu araçların bulundurulmadığının veya iş kapsamında kullanılmadığının tespit edilmesi halinde, müteakip hakedişinden eksik araç başına günlük 500 TL kesinti yapılacağı düzenlenmiştir.

İhale dokümanı içerisinde yer alan, “*yüklenicinin personeline iş takibi için 6 adet araç verileceği*” hükmü ihale konusu iş için dokümanda düzenlenmesi zorunlu bir husus olmayıp İhale teklif bedelini artıran bir düzenlemedir. Zira yüklenici, işte çalışacak personelin ulaşımını sağlamakla yükümlü olabilir ancak bu hususun servis çekilmesi vs. şeklinde gerçekleştirilmesi konusunda inisiyatif tamamen yükleniciye ait olmalıdır. Bu yükümlülüğün 6 adet araç tahsis edilmesi şeklinde düzenlenmesi İdare tarafından 720 günlük ihale süresince 6 adet aracın kiralama maliyeti kadar tutarın teklif bedeline dâhil edilmesine sebep olunacaktır. Bu yönüyle yapılan düzenlemenin teklif fiyatını etkilediği düşünülmekte olup kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına engel bir düzenleme olduğu görülmektedir.

Ayrıca İdareden araçların bilgileri istenmiş ve İdare tarafından araç bilgilerinin yükleniciden talep edilmediği belirtilmiştir. Bu kapsamda dokümanda yüklenici personeli için şart koşulan ve verilmediği takdirde cezai müeyyidesi olan araçlara ilişkin herhangi bir takipte yapılmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; söz konusu işe ait özel teknik şartnamede 4 adet araç ve eksik araç başına 300 TL kesinti yapılacağı, kamu kurumları tarafından yapılan büyük ölçekli veya özel teknik içeren yatırımlar için danışmanlık hizmeti alındığı, burada ki amacın; yapılan yapının, niteliği ve niceliğinin ilgili teknik şartnameler veya mevzuatlar uyarınca gerekli normlara uygun yapılması olduğu, söz konusu iş tecrübe birikimi gerektiren işler olmakla birlikte her safhasında teknik gözlem ve denetimin çok önem arz ettiği belirtilmiştir.

Bu sebeple danışman firmanın denetimlerini etkin bir şekilde yapması, gerektiğinde saha içerisinde kolay, hızlı ve bağımsız hareket edebilmesi ve risklere karşı ivedilikle önleminin alınması için tamamıyla müşavir firma tarafından saha içerisinde kullanılmak ve masrafları da kendine ait olacak şekilde, araca ilişkin hükümlerin özel teknik şartname içerisine konulduğunu, ayrıca araçların İdarenin kullanımı için değil, müşavir firmanın kendi personelinin şantiyedeki imalatları herhangi bir aksamaya mahal vermeden sorunsuz bir şekilde takip etmesi maksadıyla istendiği belirtilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar teknik şartnamede 4 adet araç ve 300 TL eksik araç başına ceza kesileceğine ilişkin düzenleme olduğu ifade edilse de söz konusu özel teknik şartnamede 6 adet araç ve eksik araç başına 500 TL ceza kesintisi öngörüldüğü, ayrıca işin büyük ölçekli ve nitelikli yatırım olması sebebiyle olası risklere karşı acil müdahale edilmesi için gerekli bir düzenleme olduğu varsayılsa dahi İdare tarafından araçlara ilişkin hiçbir takip yapılmamış ve ihale bedelini artıran söz konusu düzenlemede yer alan araçlara ilişkin denetimler esnasında herhangi bir bilgi sunulmamıştır. Bu sebeple olası risklerin bertarafı için gerekli olduğu ve bu yüzden özel teknik şartnamede araç öngörüldüğü ifadesi, ihale süresince araçların çalışıp çalışmadığı ile ilgili herhangi bir takibin yapılmaması hususu ile tezatlık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin yapacağı ihalelerde İhale konusu işlerle ilgili önem arz etmeyen konularda düzenleme yapılmaması ve teklif bedellerinin artmasına sebep olunmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Yapım İşlerinin Farklı Yapım İhaleleri Kapsamında Tamamlatılması ve Bu Yöntemin Genel Bir Usul Haline Getirilmesi

Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca yapılan bazı yapım işi ihalelerinde, imalatların büyük çoğunluğunun ilgili ihale kapsamında yapılmayıp tasfiyesi yapılan ya da hiç ihaleye çıkılmayan işler için kullanıldığı görülmüştür.

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 Şartnamesinin "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 tanımlamış ve ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı,

Aynı Şartnamenin “İhalelerde uyulması zorunlu hususlar” başlıklı 5’inci maddesinde, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibarıyla öngörülen ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmasının zorunlu olduğu,

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, birim fiyatlı ve karma sözleşmeli bazı ihalelerde imalatların büyük çoğunluğunun ilgili ihale kapsamında yapılmayıp tasfiyesi yapılan ya da hiç ihaleye çıkılmayan dolayısıyla da bütçede ödeneği olmayan işler için kullanıldığı ve işlerin bu kapsamda tamamlanmaya çalışıldığı görülmüştür.

Örnek olarak 2018/509096 ihale kayıt numaralı "Haliç Bilim Merkezi" işi 98.444.000,00 TL bedel ile ihale edilmiş toplamda 31 adet hakediş düzenlenerek fiyat farkı, %19,99 iş artışı ve KDV dâhil toplamda 460.974.063,68 TL ödemenin yaklaşık %61,5’i, 2016 yılında ihalesi yapıp 2020 yılında tasfiyesi yapılan ve karma sözleşmeli olarak imzalanan 2016/495549 ihale kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş kapsamında kullanıldığı görülmüştür. Haliç Bilim Merkezi İnşaatı için uygulama projeleri ve işin gerekliliğine uygun ihale edilerek sözleşmesi imzalanan İş için öngörülen bütçenin, başka işin tamamlanması amacıyla %61,5’inin kullanılması hem Haliç Bilim Merkezi’nin yapılması gerekliliğine hem de bütçesi olmadan, ihale kapsamında yapılmayan iş için kullanılması ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Haliç Bilim Merkezi İş restorasyon amaçlı ihalesi yapılan iş iken teklif birim fiyatta olan 1383 iş kaleminin birçoğunun kullanılmaması ve Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş için kullanılan imalat kalemleri sonucu teklif birim fiyatta olan imalat kalemlerinden bazılarında 8 kata yakın miktarda iş artışı gerçekleşmesi; Haliç Bilim Merkezi İş uygulama projesinin ve buna bağlı imalatların sözleşme tutarının yalnızca %38,5’ine uygun imalat yapılması mecburiyeti oluşturarak ilgili projeler bu duruma adapte edilmek zorunda kalmıştır. Şöyle ki, sözleşme tutarının yaklaşık %61,5’inin başka

ihale kapsamında kullanılması ve %20 yasal iş artışının bile ilgili işi tamamlamaya yetmeyeceği göz önüne alındığında, Haliç Bilim Merkezi İşinin ihale tarihindeki amacına uygun olarak yapılmasını mümkün kılmamaktadır.

Bir diğer örnekte ise; Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş kapsamında 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 İş yaptırılmıştır.

Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş'in birim fiyat tarifesindeki toplam 313 tane iş kaleminin yalnızca 37 tanesi Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İş 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 İş'in birim fiyat teklif alınmak 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 İş'in yapılması ilgili Şartname hükmüne aykırılık teşkil ettiği gibi, aynı zamanda Karma Sözleşmeli olan Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş'in 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 İş'inin 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 yine Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş'inin 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 İş'inin 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 açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Yapım İşlerine ek tip sözleşmenin 24'üncü maddesine göre sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla, İşin yapılma yeri ve işin süresinden önce yapılması kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları hususlarında değişiklik yapabileceği, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinin 7'nci fıkrasında; zorunluluk halinde, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla yükleniciye teslim edilmiş olan işyerlerinde değişiklik yapılabileceği, aynı şartnamenin sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi başlıklı 21'inci maddesinin beşinci fıkrasında; sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorunda olduğu, bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödeneceği hükmüne atıf yaparak idarenin yüklenicinin kusurundan kaynaklanmayan nedenlerden dolayı işi fesih etmesi durumunda, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yapılan işin tutarı arasındaki farkın %5'i ile işin yapılmayan kısmına ait yüklenici kârından mahrum kalınmasına yönelik zarar ve ziyanla ilgili yüklenici tarafından açılacak tazminat davası sonucunda yapılacak ödemelerin kamu kaynaklarına ek külfet getireceği, 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun İlkeler başlıklı 4'üncü maddesine göre kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülükler sahip olduğu, bu itibarla; bulgu konusu işlerin 2018 yılında ihale edildiği göz önünde bulundurulduğunda; söz konusu sözleşmelerin kapsamına sonradan dâhil edilerek yapılan işlerin, güncel fiyatlarla yaklaşık maliyet hazırlanmak suretiyle ihale edilmiş olması durumunda, İdarenin mevcut sözleşme kapsamında harcanan tutardan daha fazla bir ödeme yapılacağı ve her iki sözleşme kapsamında iş oluru alınarak gerekli imalatların yapıldığı, küresel piyasalardaki kriz nedeniyle ekonomide yaşanan dalgalanmaların ve öngörülemeyen fiyat artışlarının olduğu, kamu

kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesi gereğince Büyükçekmece sahil zemininde bozulmalar olduğu hususları dikkate alınarak, “Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı” işinin sözleşmesi tasfiye edilmeksizin yüklenici ile anlaşma yoluna gidilerek anılan işin yerine yapımı aciliyet arz eden “Büyükçekmece - Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaatı” işinin yapıldığı,

Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı işindeki imalatta kullanılan ana kalemlere bakıldığında, işin yaklaşık 20.870.129,12 TL tutarının yani %53’ünün Birim Fiyat Teklif Cetvelinde bulunan iş kalemlerinden olduğu ve dolayısıyla yapılan işin mahiyet bakımında da sözleşme konusu işe büyük oranda benzerlik gösterdiği,

Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işinin 7161 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen “Sözleşmelerin Tasfiyesi ve Devri” başlıklı Geçici 4 üncü madde kapsamında tasfiye edilmesi üzerine, kaba inşaat seviyesinde kalan projedeki geçici iksa sisteminin, yapılacak betonarme imalatlar ve sonrasındaki filtre malzeme dolgu ile tamamen desteklenmeden açık halde kalmasının iş sağlığı ve çevre güvenliği yönünden tehlike arz ettiği bu yüzden anılan işin “Haliç Bilim Merkezi İnşaatı” işi kapsamında yaptırıldığı ifade edilmiştir.

İdare her ne kadar iş yeri değişikliği yapıldığını ifade etse de Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı işine yerine yapılan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaatı işinin iş yeri değişikliği değil tamamen ayrı bir iş olduğu, Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşinde imalatta kullanılan ana kalemlere bakıldığında; 313 tane iş kaleminin yalnızca 37 tanesinin Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşini için kullanılması, ayrıca 94 tane iş kalemi için 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 İşinin 1. Etap 1. Kısım işinin yapılmasına dayanak olamaz. Aynı zamanda 75.Yıl Spor Kompleksi İnşaatı Yapım İşinin 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 İşini kapsamında tamamlanması; İdarenin küçük temel onarım imalatlarını yaptığı ihalelerine benzetilerek ve ihtiyaç olan alanlara parçalanarak imalatların yapılması haline bürünmüştür.

Sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorunda olduğu, bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödeneceği hususunda ise mevzuat işin tamamlanma şartını sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle gerçekleşmesine bağlamıştır. Şöyle ki işin, %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i ödeneceği hususu burada geçerli olmamakta hem de Mevzuat bu tutarın ödenmemesi için ihalesi yapılmış bir işin iptal edilmeyerek başka bir iş yaptırılmasına da cevaz vermemektedir.

Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işinde ise tasfiyeden kaynaklı yarıda kalan imaların tehlike arz ettiği ifade edilse de tasfiye edilen işlerde, işin bitmemesinden dolayı ortaya çıkacak riskler muhtemeldir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere yeni ihale yapılmaksızın imalatların kaydırılmasına gerekçe olmamaktadır. Şöyle ki tasfiye edilen işler Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 47'nci maddesinde; "... *Gerek sözleşmenin feshedilmesi, gerekse tasfiye halinde kesin hesabın yapılabilmesi için işlerin ve ihzaratın ölçülebilir duruma getirilmesi, teknik zorunluluklar nedeniyle veya yapılmış iş kısımlarının korunmasını sağlamak üzere işlerin belli bir aşamaya kadar yapılması gerekiyorsa, bu husus ayrıntılı olarak tasfiye geçici kabul tutanağında veya sözleşmenin feshedilmesi hali için "Durum Tespit Tutanağı"nda belirtilir. İdare, belirli bir süre vererek bu işlerin yapılmasını 33 yükleniciden isteyebilir. Yüklenici bu hususları yerine getirmediği takdirde idare, bu belirli işleri yüklenici hesabına yapar veya yaptırır. Bu işlerin yaptırılması bedeli, sözleşmeye göre yükleniciye ödenecek bedelden fazla olursa aradaki fark yüklenicinin alacaklarından düşülür, alacağı kalmamışsa tasfiye halinde teminatından kesilir, fesih halinde ise genel hükümlere göre işlem yapılarak yükleniciden ayrıca tahsil edilir. ...*" denilerek imalatın kaba inşaat seviyesinde kalan projedeki geçici iksa sisteminin, yapılacak betonarme imalatlar ve sonrasındaki filtre malzeme dolgu ile tamamen desteklenmeden açık halde kalması engellenebilirdi. Ancak yapılması gereken imalatların fesih anında yapılmaması, ihale yapılmaksızın devam eden başka ihale kapsamında tamamlattırılmasına gerekçe sayılmamaktadır. Öyle ki bu durumdan kaynaklı olarak asıl iş olan Haliç Bilim Merkezi İnşaatı işi, toplam ihale bedelinin yalnızca %38,5'i kadar imalatla tamamlanmaya çalışılmış, risk teşkil ettiği savunulan Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işine %61,5'i tutarında imalat yapılarak iş tamamlama seviyesine taşındığı görülmüştür.

Bulguda temel olarak değinilen husus İdarenin, ihalesi yapılarak devam eden işlerin; tasfiyesi yapılan ya da hiç ihaleye çıkılmayan dolayısıyla da bütçede ödeneği olmayan işler için kullanılması ve işlerin bu kapsamda tamamlanmaya çalışılmasıdır. Ancak İdare cevabının bulguyu karşılar nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; belirtilen örnek uygulamaların Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine zarar verecek bir çözüm olduğu; diğer bir ifadeyle, yeni bir ihaleye çıkılarak yapılması gereken bir işin başka bir ihale kapsamında yaptırılması veya tamamlanmasının yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

BULGU 3: Yapımı Gerçekleştirilen Bazı İşlerin Geçici Kabulleri Yapılmadan ve Teslim Tutanakları Olmadan İşletmeye Açılması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı yapım işlerinin geçici kabulleri yapılmadan ve teslim tutanakları olmadan faaliyete açıldığı ve işletildiği görülmüştür.

a) Bazı Yapım İmalatlarının Geçici Kabulü Yapılmadan Açılışı Yapılarak Kullandırılması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı yapım işlerinin geçici kabulü yapılmadan faaliyete açıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'nci 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 idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturularak işin sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyeceğini, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığını tespit ederek imalatın uygunluğuna karar vereceği belirtilmektedir.

İdareye ait yapım işi hakediş dosyalarının ve imalat yerlerinin yerinde incelenmesi neticesinde; yapımı gerçekleştirilen birçok kreşin geçici kabul yapılmadan ilgili müdürlüğüne ve zeminaltı otoparkların ise geçici kabul yapılmadan İSPARK'a tesliminin yapıldığı tespit edilmiştir. Geçici kabul tarihlerinden önce faaliyete başlayan işlere; Avcılar Ambarlı Kreşi, Bağcılar Kirazlı Kreşi, Güngören Tozkoparan Kreşi ile İSPARK tarafından işletilen Bağcılar Hürriyet Mahallesi Zeminaltı Otoparkı ile Bayrampaşa Murat Mahallesi Zeminaltı Otoparkı örnek olarak verilebilir.

Ayrıca bazı işlerinde kısmi geçici kabul aşamasında tespit edilen eksikliklerin işin sözleşme ve eklerine uygun olduğu ve kısmi geçici kabule engel olabilecek kusur ve arızaların bulunmadığı belirtilerek İSPARK'a tesliminin yapıldığı fakat işte işletmeci olacak İSPARK'ın noksanlıklar ve eksikliklerden dolayı mevcut durumda otoparkın işletmeye açılmasının uygun olmadığı belirtilerek faaliyete açmadığı görülmüş ve Yapı İşleri Müdürlüğüne eksik imalatlar

tekrardan tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu işlere Bağcılar Yenimahalle Zemin Altı Otoparkı ve Piyalepaşa Meydanı Zeminaltı Otoparkı örnek olarak verilebilir. Örnek olaydan da anlaşılacağı Yapı İşleri Müdürlüğüne geçici kabule hazır olduğu belirtilen işlerin, ilgilileri tarafından uygun olmadığı belirtilmesi veyahut yeni talepler doğrultusunda revizyonların yapılması faaliyete geçme sürecinin uzamasına neden olmaktadır.

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 verilen 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.

b) Emlak Müdürlüğüne Otopark Teslimi Yapılmadan İSPARK Tarafından Faaliyete Başlanması

Emlak Müdürlüğüne bazı otoparkların teslimi yapılmadan İSPARK tarafından kullanıma açılarak faaliyette bulunduğu görülmüştür.

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 dâhil elde edilecek toplam brüt gelirlerden katlı otopark için %15, yol üstü ve açık otoparklardan %5 pay ödemek

suretiyle İSPARK tarafından yapılması hususu kararlaştırılmış sonrasında yine Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 11.10.2023 tarihli 990 sayılı kararı ile, İstanbul ili genelindeki İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında olan tüm otoparkların işletmecilik yetkisi 5 yıl süre ile İSPARK AŞ'ye verilmiştir.

İdareye ait teslim zabıtları incelendiğinde; ilgili Meclis Kararlarına istinaden işletme yetkisi verilen otoparkların, yapımı tamamlanıp Emlak Müdürlüğüne teslimi yapılan katlı otoparkların Teslim zabıtları ile İSPARK'a teslimi yapıldıktan sonra kullanıma açılması gerekirken teslimi yapılmadan İSPARK tarafından kullanıma açıldığı görülmüştür

Aşağıdaki tabloda bazı katlı otoparkların faaliyete açıldığı tarihler ile Emlak Müdürlüğüne teslim zabıt tarihleri örnek olarak verilmiştir.

Tablo 10: Bazı Katlı Otoparkların Teslim ve Açılış Tarihleri

Sıra	Lokasyon Adı	İlçe	Tür	Açılış Tarihi	Teslim Zabıt Tarihi
1	Esenler Havaalanı Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Esenler	Katlı	13.12.2022	08.05.2023
2	Mimar Sinan Zeminaltı Otoparkı	Üsküdar	Katlı	10.08.2022	11.08.2022
3	Hürriyet Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Gaziosmanpaşa	Katlı	24.10.2022	29.11.2022
4	Bayrampaşa Spor Kompleksi Zeminaltı Otoparkı	Bayrampaşa	Katlı	03.11.2022	03.01.2023
5	Bağcılar Hürriyet Mahallesi Zeminaltı Otoparkı	Bağcılar	Katlı	01.12.2022	08.02.2023
6	Bağcılar Yenimahalle Zemin Altı Otoparkı	Bağcılar	Katlı	16.08.2023	16.08.2023
7	Piyalepaşa Meydanı Zeminaltı Otoparkı	Beyoğlu	Katlı	17.10.2023	17.10.2023

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teslimi yapılmadan ilgili otoparkların faaliyete açılmaması ve kullanılmaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Yol Bakım ve Alt Yapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Tarafından Yapılan Bazı İhalelerde Hatalı Uygulamalar Olması

Birden fazla mal kalemi içeren 2023/321670 ihale numaralı “İBB’ye ait Deniz Araçlarının ve Protokol Kapsamında olan Deniz Araçlarını Bakım ve Onarımı” işi ile 2023/994082 ihale numaralı “İBB Müdürlüklerinin Demirbaşına Kayıtlı Araçlar, İş Makineleri, Motorlu-Motorsuz Donanımların (Tuz Tesisi, Kantar, Lift, Yanıcı ve Parlayıcı Avadanlıklar, vb.) Arızaları, Hasar Onarımları, Bakım İşlemleri, İmalat İşleri ile Bu İş Kapsamına Giren Malzeme, Yedek Parça Temini” işi ihalelerin de mevzuata aykırı işlemler tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanunun “Temel ilkeler” başlıklı 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.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.”

“Yaklaşık maliyet” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.”

“Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

“İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.” hükümleri mevcuttur.

Mevzuata göre, idarelerin ihtiyacı olan mal, hizmet ve yapım işlerine ait koşulların şartnamelerle belirlenerek; teknik verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olarak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak zorunda olduğu ifade edilmektedir.

İhalelerde “yaklaşık maliyet” yukarıdaki koşulların somutlaşması adına en önemli unsur olmakta, işlerin piyasa koşullarında rekabetçi dinamiklerle yapılmasına dayanak oluşturmaktadır.

Kamu İhale Kurumu 09.11.2022 tarih ve 2022/UY.II-1377 kararında; *“...İdarenin ihalenin iptaline ilişkin gerekçesinin ihale dokümanı ekinde yer alan Pursantaj Tablosunda yaklaşık maliyeti oluşturan her bir (12 kalem) iş kalemine ait yaklaşık maliyet tutarının sehven*

yazılmasının olduğu, yaklaşık maliyetinin ilk oturumdan önce açıklandığı bu nedenle ihalede yaklaşık maliyete ilişkin gizliliğinin korunamadığı ve ihale sürecinin güvenilir ve saydam bir şekilde yürütülme imkânının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca yaklaşık maliyetin sehven ihale dokümanı ekinde yer alan Pursantaj Tablosunda belirtilmesinin Kanun'un 5'inci maddesindeki gizlilik ve "Yaklaşık Maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde yer alan hükümlerine aykırı olduğu ifade edilerek bahse konu ihalenin iptal edildiği görülmüştür. İdarece belirtilen gerekçenin dayanaklarıyla beraber ortaya konulduğu anlaşılmaktadır..." demek suretiyle yaklaşık maliyetin ihale dokümanında veya ekinde sehven dahi olsa açıklanmasının ihale iptali sebebini haklı görmüştür.

Yapılan incelemede; İdarenin, birçok mal ve hizmet işini bir arada ihale ettiği ve :

- 2023/994082 ihale numaralı "İBB Müdürlüklerinin Demirbaşına Kayıtlı Araçlar, İş Makineleri, Motorlu-Motorsuz Donanımların (Tuz Tesisi, Kantar, Lift, Yanıcı ve Parlayıcı Avadanlıklar, vb.) Arızaları, Hasar Onarımları, Bakım İşlemleri, İmalat İşleri İle Bu İş Kapsamına Giren Malzeme, Yedek Parça Temini" işinde; 355.477 adet malın kurum görüşünü içerir ortalama birim fiyatlarını gösterir "yaklaşık maliyet cetveli"nin ihale dokümanının eki olarak EKAP'ta yayınlandığı ve idari şartname de "... bakım onarımlar esnasında kullanılması öngörülen yedek parça malzemeler için idarece 220.000.000,00 Türk lirası ödenek öngörülmüş olup, bu ödeneğe isteklilerce belirlenmiş iskonto oranı uygulanmış tutar yazılacaktır" demek suretiyle de alınacak tüm mallar için götürü teklif alınacağını ve bu teklifinde üst sınırının ne olacağı ilan edilmiştir.

Aşağıda yer alan Tablo-1'de görüleceği üzere ihtiyaç duyulması muhtemel ürünlerin tamamı yaklaşık maliyeti de içerir şekilde ilan ve Tablo-2'de görüleceği üzere tamamı 278.602.500,00 TL sözleşme bedeli ve 215.600.000,00 TL olan -ki bu oransal olarak işin %77,38'ine tekabül etmektedir- mal alımlarının tek bir kalemde götürü bedelle ihale edilmiştir.

Tablo 11:İdare Tarafından İhale Dokümanında Yayınlanan Yaklaşık Maliyet Cetveli

İBB MÜDÜRLÜKLERİNİN DEMİRBAŞINA KAYITLI ARAÇLAR, İŞ MAKİNELERİ, MOTORLU-MOTORSUZ DONANIMLARIN (TUZ TESİSİ, KANTAR, LİFT, YANICI VE PARLAYICI AVADANLIKLAR, VB.) ARIZALARI, HASAR ONARIMLARI, BAKIM İŞLEMLERİ, İMALAT İŞLERİ İLE BU İŞ KAPSAMINA GİREN MALZEME, YEDEK PARÇA TEMİNİ HİZMET ALIM İŞİ YAKLAŞIK MALİYETİ							
Sıra No	Marka/Tip	Evsaf	Kodu	Adı ve Kısa Açıklaması	Birim	Miktar	Kurum Görüşü Birim Fiyat (Ortalama) (TL)
1	555	ORJ.	UA000367	Rot Baş	Adet	1	1.083,50
2	3A	ORJ.	73841R	Sinyal Ön Sağ	Adet	1	768,30
3	3A	ORJ.	73841L	Sinyal Ön Sol	Adet	1	768,30
4	3M	ORJ.	98371	Reflektör Bant Kırmızı-Sarı	mt	1	137,90
5	3M	ORJ.	88003335	Fosfor Sarı Reflektör Şerit 5,5cm	mt	1	137,90
6	3M	ORJ.	88003336	Fosfor Kırmızı Reflektör Şerit 5,5cm	mt	1	137,90
7	3M	ORJ.	5700 SERİSİ	Reflektif Folyo	m ²	1	3.250,50

8	3M	ORJ.	580-75 SERİSİ	Mavi Reflektif Folyo	m ²	1	3.250,50
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
355472	ZM	ORJ.	ZM1818	Marş Otomatığı	Adet	1	3.051,59
355473	ZM	ORJ.	3409	Yardımcı Marş Otomatığı 24v	Adet	1	713,81
355474	ZM	ORJ.	ZM950	Marş Otomatığı	Adet	1	4.947,56
355475	ZM	ORJ.	404300A	Yardımcı Ara Otomatığı	Adet	1	2.137,33
355476	ZM	ORJ.	ZM4719	Marş Otomatığı	Adet	1	1.236,86
355477	ZTK	ORJ.	S4,5	Kablo Ucu	Adet	1	4,93

Tablo 12: İhale Dokümanında Yer Alan Teklif Vermeye Esas Birim Fiyat Teklif Cetveli

Sıra No	İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Birimi	Miktarı
1	Büyük Araç Mercedes, Man, Boshung, Renault, Volvo, Ford, Scania Yetkili Servis İşçilik	Saat	2.500
2	Büyük Araç Mercedes, Man, Boshung, Renault, Volvo, Ford, Scania Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	5.000
3	Büyük Araç Isuzu, Fiat, Bmc, İveco, Otoyal, Hino, Dodge, Mitsubishi, Temsa, Otokar Yetkili Servis İşçilik	Saat	750
4	Büyük Araç Isuzu, Fiat, Bmc, İveco, Otoyal, Hino, Dodge, Mitsubishi, Temsa, Otokar Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	750
5	Büyük Araç Üst Ekipman İşçiliği (Damper, Dorse, Tanker, Vinç, Lift, Ağaç Sökme, Vidanjör, Asfalt Yama, Kurtarıcı, Yol Çizgi, Sepetli, Yol Süpürge Aracı)	Saat	3.500
6	İş Makinesi Ekskavatör, Dozer, Transkavatör, Greyder, Loder Yetkili Servis İşçilik	Saat	900
7	İş Makinesi Ekskavatör, Dozer, Transkavatör, Greyder, Loder Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	1.500
8	İş Makinesi Beko Loder, Kazıcı Yükleyici, Asfalt Freze, Silindir, Forklift, Bobcat, Kırıcı, Finisher, Yongalama Makinesi Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	750
9	İş Makinesi Beko Loder, Kazıcı Yükleyici, Asfalt Freze, Silindir, Forklift, Bobcat, Kırıcı, Finisher, Yongalama Makinesi Yetkili Servis İşçilik	Saat	1.500
10	İş Makinesi Jeneratör, Kompresör, Araç Yıkama, Kaynak Makinesi, Kantar, Asfalt Kesme, Ağaç Kesme, Çim Biçme, İlaçlama Motoru, Beton Kesme, Işıklı Trafik İşaret Levhası, Motopomp, Derz, Kesici Ayırıcı, Matkap, Tuz Serpme, Kar Küreme, Tuz ve Solüsyon Tesisi, Dalgıç Pompa, Işık Kulesi, vb. Ekipman ve İmalat İşçilik	Saat	1.250
11	Küçük Araç Atv Araçları, Motosikletler, Golf Araçları, Akülü Araçlar ve Araç Üst Yapı İşçilik	Saat	350
12	Küçük Araç Audi, Cherokee, Mercedes, Volkswagen, Land Rover Araçları Yetkili Servis İşçilik	Saat	1.000
13	Küçük Araç Audi, Cherokee, Mercedes, Volkswagen, Land Rover Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	1.000
14	Küçük Araç Renault, Ford, Toyota, Dodge, Fiat, Isuzu, Opel, Hyundai, Iveco, Suzuki, Nissan ve Araçları Yetkili Servis Harici İşçilik	Saat	3.800
15	Küçük Araç Renault, Ford, Toyota, Dodge, Fiat, Isuzu, Opel, Hyundai, Iveco, Suzuki, Nissan Araçları Yetkili Servis İşçilik	Saat	2.500
16	Bakım Onarımlar Esnasında Kullanılması Öngörülen Yedek Parça Malzemeler İçin İdarece 220.000.000,00 Türk Lirası Ödenek Öngörülmüş Olup, Bu Ödeneğe İsteklilerce Belirlenmiş İskonto Oranı Uygulanmış Tutar Yazılacaktır	Adet	1

İdarenin aynı nitelikteki ihtiyaçlarının önceki yıllarda da aynı ihale edilme yöntemi kullanılarak karşılandığı görülmüştür. Buna istinaden yayımlanan yaklaşık maliyet cetvelinde yer alan pozlarla idarenin kullandığı pozlar Tablo-3 de görüleceği üzere sınırlı sayıda malları ihtiva etmektedir.

Tablo 13: Benzer Nitelikteki Hizmet Alımlarına İlişkin Yıllar İtibari Kullanılan Poz Sayısı

İhale	Tarih Aralığı	İhale Malzeme Poz Sayısı	İhale İşçilik Sayısı	Kullanılan Poz Sayısı
2019/498594	24.10.2019- 31.05.2020	49764	28	10821
2020/154799	01.07.2020- 18.05.2021	37528	19	17375
2021/155561	20.05.2021- 04.07.2022	49175	17	15212
2022/463756	26.07.2022- 24.04.2023	1657320	19	7597
2022/1383240	06.02.2023- 22.12.2023	359806	19	10959

Yukarıda yer alan ve ihalelerde kullanılan yöntemlerin tamamının aynı müdürlük

tarafından 2023/321670 ihale numaralı “İBB’ye ait Deniz Araçlarının ve Protokol Kapsamında Olan Deniz Araçlarını Bakım ve Onarımı” işi ihalesinde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin hilafında düzenlenen ihale dokümanlarında yer alan rekabeti engelleyici hususlar sebebiyle, Makine İkmal Şube Müdürlüğünün 2023/321670 numaralı ihalesinde 4 istekli tarafından doküman indirilmiş, 2 teklif verilmiş ve 1 teklif geçerli kabul edilmiş, 75.967.500,00 TL+KDV bedel ile belediye iştiraki olan İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ihaleyi almıştır. Yine 2023/994082 ihale numaralı ihalede 3 istekli tarafından doküman indirilmiş, 2 teklif verilmiş ve 1 teklif geçerli kabul edilmiş ve 278.602.500,00 TL+KDV bedelle ve her iki ihalede de tek teklif veren belediye iştiraki olan İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ihaleyi almıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; adı geçen 2023/321670 ihale numaralı “İBB’ye ait Deniz Araçlarının ve Protokol Kapsamında olan Deniz Araçlarını Bakım ve Onarımı” işi ile 2023/994082 ihale numaralı “İBB Müdürlüklerinin Demirbaşına Kayıtlı Araçlar, İş Makineleri, Motorlu-Motorsuz Donanımların (Tuz Tesisi, Kantar, Lift, Yanıcı ve Parlayıcı Avadanlıklar, vb.) Arızaları, Hasar Onarımları, Bakım İşlemleri, İmalat İşleri ile Bu İş Kapsamına Giren Malzeme, Yedek Parça Temini” ihalesinde ve 2023/994082 ihale numaralı “İBB Müdürlüklerinin Demirbaşına Kayıtlı Araçlar, İş Makineleri, Motorlu-Motorsuz Donanımların (Tuz Tesisi, Kantar, Lift, Yanıcı ve Parlayıcı Avadanlıklar, vb.) Arızaları, Hasar Onarımları, Bakım İşlemleri, İmalat İşleri İle Bu İş Kapsamına Giren Malzeme, Yedek Parça Temini” ihalesinde İdarenin muhtelif araçlarının tamir ve bakımının yapıldığı ve ihale hazırlanırken ilk (2023/321670) işte 829 adet malzeme ve yedek parça kalemi, 4 adet ise işçilik kaleminin olduğu ikincisinde ise (2023/994082) 355.477 adet malzeme ve yedek parça kalemi, 15 adet işçilik kaleminin olduğu maliyet kalemlerinin bu kadar fazla olmasının bu kalemlere teklif verilmesini ve doğru fiyatlara ulaşılmasını zorlaştırdığı, ayrıca isteklilerin ihaleye katılma ihtimalini de düşürdüğü ifade edilmiştir. Ancak bulguda bahsi geçen hususlara ilişkin nesnel kanıtlara değinilmemiştir.

Sonuç olarak; yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez hükmüne istinaden yaklaşık maliyet cetvelinin ihale dokümanında yer almaması, ihtiyaçların önceki uygulama ve gerçekleştirmelerde dikkate alınarak daha gerçekçi tespitler yapılarak, birden fazla mal kaleminden oluşan ihalelerin birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Serimi Yapılan Asfalt İşlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdarece ihalesi yapılarak serimi yapılan bazı asfalt işlerinde herhangi bir numune alınmadığı, sahada yapılan incelemeler sonucu alınan numunelerin ise ilgili işin teknik şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

a) Serimi Yapılan Bazı Asfaltlardan Herhangi Bir Numune Alınmaması veya Geç Alınması

İdarece ihalesi yapılarak serimi yapılan bazı asfalt işlerinde herhangi bir numune alınmadığı ve imalatın girdiği hakedişle birlikte verilmesi gereken kalite kontrol deneyleri ve testlerinin ise sonraki hakedişlerde verildiği görülmüştür.

İdarece ihale edilen asfalt işlerinin Asfalt Uygulama Teknik Şartnamesinin 5'inci maddesinde; malzemeler ve uygulamaların Karayolu Teknik Şartnamesinde belirtilen standartlarda ilgili deney metotlarına; hazırlama, serme ve sıkılaştırma sıcaklığı şartlarına uygun olacağı, işin bu şartnamede belirtilen usul ve yöntemlerle yapıldığının ilgili testlerle kanıtlanacağı ve aksi durumda bedelinin ödenmeyeceği belirtilmektedir.

Aynı Şartnamenin 6'ncı maddesinde ise, işin yapımı sırasında teknik şartnameye ve ilgili standartlara göre yapılması gerekli kalite kontrol deneyleri ve testlerinin yapılarak, düzenlenen deney ve test sonuçlarının hakediş dosyası ile birlikte idareye verileceği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede; asfalt ihaleleri kapsamında serimi yapılan bazı mahallerden hiç numune alınmadığı, yapılan işlere ilişkin yaptırılan kalite kontrol deneyleri ve testlerinin ise hakediş dosyası ile birlikte İdareye teslim edilmeden Şartnameye aykırı olarak sonraki hakedişlerde verildiği görülmüştür. Sahada yapılan incelemelerde neticesinde, serimi yapılarak kalite kontrol deneyleri ve testleri yapılmayan bazı mahallerden karot örnekleri alınarak teste gönderilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ihalesi yapılarak serimi yapılan asfalt işlerinde, asfalt kazısı öncesi ve asfalt serimi imatları sonrasında numune alınarak kalite kontrol deneyleri, sıkışma oranı tayini, elek analizi ve diğer testlerin gerçekleştirilmesine dikkat edildiği ifade edilmişse de yerinde yapılan denetimler esnasında gerekli karotların aldırıldığı ve hakediş ödemesi yapıldığı halde karot alınmayan mahallerin mevcut olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, ilgili imalatlar sonunda kalite kontrol deneyleri ve testlerinin Şartnameye uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

b) Serilen Asfaltlardan Bazılarının Sıkışma Oranlarını Sağlamaması

İdarece ihalesi yapıлып 2023 yılında devam eden, 2022/425385 kayıt numaralı Avrupa Yakası 1, 3 ve 4. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşi ile 2022/413907 kayıt numaralı İstanbul Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Plent Altı Asfalt Temini, Nakli ve Serimi İşi kapsamında dökülen bazı asfaltlardan alınan karot numunelerinin sıkışma testlerini sağlamadığı görülmüştür.

İlgili işlerin Asfalt Betonu; (Aşınma-Binder-Temel) Karışımlarının Hazırlanması ve Malzeme Alımına Ait Teknik Şartnamenin 4'üncü maddesinde; karışımlara giren kırmataş gradasyon limitleri, taşın fiziksel ve kimyasal özellikleri, hazırlanma sıcaklıkları, serme ve sıkıştırma sıcaklıkları, kullanılan bitüm çeşitleri, yapılacak test ve deney sonuçlarının Karayolları Genel Müdürlüğü' nün 2006 Yılı baskısı teknik şartnamesine uygun olacağı belirtilmektedir.

Karayolları Teknik Şartnamesinin 407.10.01 No.lu bölümünde ise;

“Bir günde imal edilen binder tabakası için ortalama sıkışma değeri %98, tek karot sıkışma değeri %96, aşınma için ise ortalama sıkışma değeri %98, tek karot sıkışma değeri %97 den az olmayacaktır. Bu sıkışma değerlerinin sağlanamaması durumunda nedenleri araştırılacaktır. Sıkışmanın yetersiz olduğunun belirlenmesi durumunda hatalı imal edilmiş kısım gerekirse sökülüp yeniden yapılacaktır.” ibaresi yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşme ve eklerine uymayan işler” başlıklı 23'üncü maddesinde; yüklenici projelerde kendiliğinden hiç bir değişiklik yapamayacağı, proje ve şartnamelere uymayan, eksik ve kusurlu oldukları tespit edilen işleri yüklenici, yapı denetim görevlisinin talimatı ile belirlenen süre içinde bedelsiz olarak değiştirmek veya yıkıp yeniden yapmak zorunda olduğu, Aynı Şartnamenin “Hatalı, kusurlu ve eksik işler” başlıklı 24'üncü maddesinde ise; yapı denetim görevlisi, yüklenici tarafından yapılmış olan işin eksik, hatalı ve kusurlu olduğunu veya malzemenin şartnamesine uygun olmadığını gösteren delil ve emareler gördüğü takdirde, gerek işin yapımı sırasında ve gerekse kesin kabule kadar olan sürede bu gibi eksiklerin, hataların ve kusurların incelenmesi ve tespiti için gerekli görülen yerlerin kazılmasını ve/veya yıkılıp yeniden yapılmasını yükleniciye tebliğ edeceği, sorumluluğu yükleniciye ait olduğu anlaşılan hatalı, kusurlu ve malzemesi şartnameye uymayan işlerin

bedelleri, geçici hakedişlere girmiş olsa bile, yüklenicinin daha sonraki hakedişlerinden veya kesin hakedişinden ya da teminatından kesileceği belirtilmektedir.

Asfalt Uygulama Teknik Şartnamesinin 5'inci maddesinde de malzemeler ve uygulamalar Karayolları Teknik Şartnamesinde belirtilen standartlarda ilgili deney metotlarına; hazırlama, serme ve sıkılaştırma sıcaklığı şartlarına uygun olacağı, işin bu şartnamede belirtilen usul ve yöntemlerle yapıldığının ilgili testlerle kanıtlanacağı ve aksi durumda bedelinin ödenmeyeceği belirtilmektedir.

Yukarıda Şartname ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; serimi yapılan işlerin belirtilen şartnamelere uygun olarak yapılacağı, 1 günde imal edilen binder tabakası ve aşınma asfaltı için ortalama sıkışma değerinin %98 den az olmayacağı, yüklenicinin proje ve şartnamelere uymayan, eksik ve kusurlu oldukları tespit edilen işleri bedelsiz olarak değiştirmek veya yıkıp yeniden yapmak zorunda olduğu, yapı denetim görevlisince eksiklerin, hataların ve kusurların incelenmesi ve tespiti için gerekli görülen yerlerin kazılmasını ve/veya yıkılıp yeniden yapılmasını yükleniciye tebliğ edeceği ve bedelinin ödenmeyeceği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi aynı zamanda yerinde yapılan denetimler neticesinde; serimi yapılan asfaltlardan karot örnekleri alınarak İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ) İnşaat fakültesi Yol ve Bitüm Laboratuvarına gönderilerek karot birim ağırlık ve sıkışma sonuçları incelenmiş, ilgili test analiz raporunda serimi yapılan alanlarda gerekli sıkışmanın sağlanmadığı, Şartnamede belirtilen “1 günde imal edilen binder tabakası için ortalama sıkışma değeri %98, tek karot sıkışma değeri %96, aşınma için ise ortalama sıkışma değeri %98, tek karot sıkışma değeri %97 den az olmayacaktır.” hükmünün sağlanmadığı görülmüştür.

İlgili test sonuçları sonucu sıkışma oranları aşağıdaki tabloda detayları ile birlikte gösterilmiştir.

Tablo 14: Karot Numuneleri Test Sonuçları

Karot Yeri	Tipi	Sıkışma Oranı (%)	Ortalama (%)	Cadde Ortalama (%)
Sarıyer İTÜ Giriş-1	Aşınma	92,20	95,05	94,96
Sarıyer İTÜ Giriş-1	Aşınma	97,90		
Sarıyer İTÜ Giriş-2	Aşınma	93,50	94,80	
Sarıyer İTÜ Giriş-2	Aşınma	96,10		
Sarıyer İTÜ Giriş-3	Aşınma	96,00	95,83	
Sarıyer İTÜ Giriş-3	Aşınma	95,00		
Sarıyer İTÜ Giriş-3	Aşınma	96,50		

Sarıyer İTÜ Giriş-4	Aşınma	95,80	94,13	96,93	
Sarıyer İTÜ Giriş-4	Aşınma	93,40			
Sarıyer İTÜ Giriş-4	Aşınma	93,20			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Aşınma	90,90	95,73		
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Aşınma	94,00			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Aşınma	98,80			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Aşınma	99,20			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Aşınma	93,90	97,93		
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Aşınma	99,30			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Aşınma	99,90			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Aşınma	98,60			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Aşınma	94,70	97,13		
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Aşınma	100,80			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Aşınma	98,90			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Aşınma	94,10			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Binder	94,60	96,93		97,33
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Binder	95,50			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Binder	99,40			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-1	Binder	98,20			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Binder	99,80	98,05		
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Binder	96,70			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Binder	96,00			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-2	Binder	99,70			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Binder	98,20	97,03		
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Binder	97,70			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Binder	93,20			
Sarıyer İTÜ İçi Yolu-3	Binder	99,00			

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; numuneler üzerinde yapılan test sonuçlarına göre teknik şartnamesine uygun olmadığı anlaşılan çalışmalar için yüklenici firmalardan ilgili caddelerin bedelsiz olarak gerekli onarımların yapılması istendiği veya hakedişi üzerinden metrajı kesildiği ifade edilse de incelenen ihale dosyasından daha önce hiç numune alınmadığı görülmüş, yerinde yapılan denetimler sonucu karotlar alınarak analize gönderilmiş ve karot numune sonuçlarının ise gerekli şartları sağlamadığı gelen analiz raporundan anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, ilgili asfalt serim imalatlarının şartnamesine uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Bazı Yapım İşi İhalelerinde Projesinde Yer Almayan İmalatların Yapılması

İdarece ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde, projelerinde yer almayan (uygulama, kesin veya ön projesinde) imalatların yapıldığı görülmüştür.

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, 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 dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı belirtilmektedir.

Örnek olarak, Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi kapsamında yaptırılan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde, Fen İşleri Dairesi Başkanı Oluru ile sözleşmeye esas proje içinde olmadığı halde İlçe Belediyesine ait otopark düzenlenmesi yapılması ve Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı" işinde de ilçe belediyesi mülkiyetindeki taşınmaz prefabrik bina inşa edilmesi işin projesinde yer almamaktadır.

İdarece iş artışı kapsamında yapılan bu imalatların işin projesine uygun olarak, İş artışı kapsamında gerçekleştirilecek imalatlardan olması, teknik olarak asıl işten ayrılmaması, işin fen ve sanat kuralları çerçevesinde tamamlanabilmesi için yapılması zorunlu imalatlar olması, sözleşmeye esas proje kapsamında olması ve işin esaslı unsurunu değiştirmeyip teknik olarak tamamlanmasının mümkün olduğu hallerde yerine getirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşi kapsamında yaptırılan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde, Fen İşleri Dairesi Başkanı Oluru ile sözleşmeye esas proje içinde olmadığı halde İlçe Belediyesine ait otopark düzenlenmesinin, bahse konu projenin

mütemmim cüzü niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu alandaki imalatlar yapılmadan projenin tamamlanmasının mümkün olmadığı, bununla birlikte söz konusu alana yapılan imalatların peyzaj niteliğinde ve herhangi bir gelir getirici nitelik taşımadığı hususları göz önünde bulundurularak imalat yapıldığı, Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaat işinde de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin b fıkrasında belirtilen, 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 kaldırılması zorunluluğu ve bölge halkının sportif ihtiyaçlarının kesintiye uğramaması adına yapıldığı ifade edilmiştir.

Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İş'i'nde, yerinde yapılan tespitlerde bu imalatın mütemmim cüzü niteliği taşımadığı, öyle ki mütemmim cüzü niteliği taşısaydı bile; yukarıda belirtildiği üzere 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda belirtilen, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin; sözleşmeye esas proje içinde kalması ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarını bir arada taşıması gerekirdi.

Projesinde olmayan alanın mütemmim cüzü niteliğinde olması, imalatlar yapılmadan projenin tamamlanamayacak olması veya gelir getirici nitelik taşınamaması işin yapılmasını mevzuata uygun hale getirmeyecektir.

Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işinde de belediyelerin spor ve sporculara yönelik yardım ve destek görevi eleştirilmemiş, işin İnşaat Özel Teknik Şartnamesinde öngörülen bu yapının önceden taşınmayıp, projesinde olmadığı halde ihale dosyası kapsamında taşınarak yapım bedellerinin ödenmesi eleştirilmiştir. Dolayısıyla yapılan işlerin mevzuatta belirtilen şartları taşınamasından dolayı İdare cevabı bulguyu karşılar nitelikte değildir.

Sonuç olarak; ihale kapsamında yapılacak ilave işlerin sözleşmeye esas proje içerisinde olması gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı Yapım İşlerine İlişkin Sözleşmelerde Hatalı Düzenlemeler Bulunması

İdarece 2022 sonrası ihalesi yapıp halihazırda devam etmekte olan bazı yapım işi ihale sözleşmelerinde mevzuata aykırı düzenlemeler yapıldığı tespit edilmiştir.

a) Kesin Hesap Teminat Tutarına İlişkin İki Farklı Hükümün Bulunması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından ihalesi yapılan ve 2023 yılı itibarıyla devam edilen bütün asfalt serimi işlerine ait sözleşmelerde kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutulacak %5'lik teminat tutarının hem teminat hem de nakit olarak tutulacağına ilişkin iki farklı hükme yer verildiği görülmüştür.

İlgili Sözleşmelerin “İşin devamı sırasında kesin hesapların yapılması” başlıklı 30'uncu maddesinde özetle, düzenlenen hakedişlerin; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i karşılığında teminat mektubu alınacağı ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubunun iade edilmeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Sözleşme'nin “Diğer hususlar” başlıklı 33'üncü maddesinde ise özetle, düzenlenen hakedişlerin; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i nakit olarak içeride tutulacağı ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarların ödenmeyeceği belirtilmiştir.

İlgili Sözleşme hükümlerinden de anlaşılacağı üzere düzenlenen hakedişlerin %5'i tutarında kesilen kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların, nasıl alınacağı belirsizdir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; sözleşmede kesin hesap teminat tutarının nasıl alınacağı belirlenmeli ve birbirine aykırı veya çelişkili hükümler düzenlenmemelidir.

b) Sözleşmede Teknik Personel Deneyim Süresi ve Sayısının Hatalı Belirlenmesi

İdarece ihale edilen bazı yapım işi ihalelerinde, teknik personel deneyim süresinin yeni mezun veya mezuniyetinin üzerinden en fazla 3 yıl geçmiş olma şartı yerine en fazla 3 yıl

deneyim şartı arandığı ve sayısının en az %20 oranında olma şartına göre hazırlanmadığı dolayısıyla bu oranın altında kaldığı görülmüştür.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 26.03.2021 tarihli ve 2021/3 sayılı Genelgesine göre, belediyeler ve bunların bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri ve doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerinin yapacakları yapım işleri ihaleleri ve yapım işlerine ilişkin proje hizmet alımı ihalelerinde, işin niteliğine göre ihale konusu işte istihdam edilecek teknik personelin %20'sinin yeni mezun veya mezuniyetinin üzerinden en fazla 3 yıl geçmiş olan mimar, mühendis, şehir plancısı, peyzaj mimarı, iç mimar ve tekniker unvanına sahip olması gerekmektedir.

İdareye ait yapım işi ihaleleri incelenmesi neticesinde; ihale sözleşmelerinde yeni mezun veya mezuniyetinin üzerinden en fazla 3 yıl geçmiş şartı yerine en fazla 3 yıl deneyim şartı öngörüldüğü, teknik personel sayısının ise %20'nin altında kaldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yapım işleri ihalelerinde yeni mezun veya mezuniyetinin üzerinden en fazla 3 yıl geçmiş personel şartının düzenlenerek yukarıda yer verilen mevzuata uyum sağlanmalı ve bahsi geçen personel en az %20 oranında istihdam edilmelidir.

BULGU 8: Bazı Yapım İşlerinde Gerekli Mülkiyet İşlemleri Yapılmadan İhaleye Çıkılması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde gerekli mülkiyet işlemleri gerçekleştirilmeden ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

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, bazı yapım işi mahallerinin Maliye Hazinesine, ilçe belediyelerine ait veya tahsisli olduğu ve İdareye ait herhangi bir tahsis, mülkiyet, arsa temini işlemi vs. olmadığı halde ihaleye çıkıldığı görülmüştür. Örnek olarak, 307577 İKN numaralı Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İşinde 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.

Aşağıdaki tabloda bazı imalatların yapıldığı arsaların ortaklık ve pay bilgileri gösterilmiştir.

Tablo 15: Bazı Yapım İşleri Mahallerinin Mülkiyet Durumu

İş	İBB Pay Oranı	Milli Emlak Payı Oranı	İlçe Belediyesi Payı Oranı	Diğer	İhale Tarihinde Protokol-Tahsis Vs. Durumu
2018/307577 Başakşehir Ata Sporları Merkezi İnşaatı İş	%2,70 (Geleneksel Sporlar Merkezi Olarak Kullanılması Kaydıyla İBB'ye Tahsisli) İSKİ %0,43	%4,10	%0,20	%91,06 (Tescil Dışı Alan) Şahıs %1,51	Yok
2017/417354 Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı	%44,42	%6,06	%41,44	%8,08 (Tescil Dışı Alan)	Yok
2023/772341 İKN'li Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	%94,58	%2,77	-	%2,65 (Tescil Dışı Alan)	Yok

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında azami dikkat gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde gerekli mülkiyet işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 9: 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 ve 2023 yılında hakediş ödemeleri devam eden 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 dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

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

“(4) İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. 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 ve 2023 yılında hakediş ödemeleri devam eden 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 yürütölmektedir. 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; 2020 yılında tasfiyesi yapılan 2016/495549 ihale kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İşinde uygulama projesine uygun olarak yapılan bazı imalatlar sonrası iş tasfiye edilmiş, 2018/509096 İKN'li "Haliç Bilim Merkezi" işi kapsamında da tamamlatılmaya çalışılmıştır. İlk ihalenin uygulama projesine uygun olarak yapılan bazı kolon ve döşeme imatları tasfiye edilen işin projesi Haliç Bilim Merkezi işi kapsamında değiştirilmiş ve bu kapsamda önceki imalatlar yıktırılmış, bütün bu imatlara ilişkin hem yapım hem de yıkım maliyetlerine katlanılmıştır.

Bir diğer örnek; 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 Sultanbeyli'nde uygulama projesi olmadan iki adet kapalı halı saha, üç adet kapalı tenis kortu ve bir adet ilave idari bina imatları yapılmıştır. Daha sonra Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İnşaat İşinde de zemin kotlarındaki uyumsuzluktan dolayı tekrardan esaslı değişiklikler yapılması ihtiyacı hâsıl 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 imatlarının 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, tamamlama ihalesi ile proje değişikliği sonrası yıkım-yapım imalatları 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 belirtilen sürede teslim alınmasına engel olmakta aynı zamanda yeni birim fiyat oluşturma uygulaması nedeniyle de 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan "rekabetin sağlanması" ilkesinin de zarar görmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İhale hazırlığı yapılan tüm işlere ait uygulama projeleri, şehrin karmaşık altyapısı nedeniyle proje safhasında altyapı kurumlarıyla yapılan yazışmalar neticesinde ilgili kurumlar tarafından bildirilen altyapı tesislerinin, imalat safhasında farklılıklar göstermesi veya bildirilmeyen yeni altyapı tesisleri ile karşılaşılması, İstanbul'un büyüklüğü, trafik artışı, nüfus yoğunluğu ve demografik yapısındaki hızlı değişimler, teknolojik gelişmeler, ülkede yaşanan her türlü durumun yansımaları, kurumlardan ve vatandaşlardan gelen talepler, tedarik sürecinde yaşanan sıkıntılar,

ilgili işletmeci birimlerden gelen yeni talepler doğrultusunda mahallerde veya materyallerde değişikliğe gidilmesi proje değişikliklerinin gerekçesi olarak 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 bulunduğu 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.

Sonuç 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 10: Yeni Birim Fiyat Oluşturulmasında, Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan ve Analizi Yapılmamış Benzer Pozların Kıyasen Uygulanması

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 birim fiyat teklif cetvelinde yer alan ve analizi yapılmamış benzer pozlara ilişkin “birim fiyatların” kıyasen uygulandığı görülmüştür.

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 odasınınca 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 ve belirlenen analize,

kaynakların verimli kullanılması gözetilerek 3'üncü bentte yer alan rayiçlerden biri veya birkaçının uygulanması suretiyle ihtiyaç duyulan imalat kaleminin birim fiyatının tespit edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler başlıklı 45'inci maddesinde de *"İsteklilerden teklifleri kapsamında analiz ve hesap cetveli sunmaları istenmeyecektir..."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde; ilgili işte yeni birim fiyat tespit edilirken, yüklenicinin birim fiyat teklifini İdareye sunduğu ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait fiyatlar kullanıldığı tespit edilmiştir. Ancak Yapım İşleri Genel Şartnamesi, yeni birim fiyat uygulanırken yüklenici teklifinde yer alan *"analizleri yapılmış ve benzerlik gösteren iş kalemlerinin kıyasen uyulacağını"* ifade etmektedir. Yaklaşık maliyet hesaplama cetvelleri incelendiğinde uygulamaya ilişkin imalatların analizlerinin yapılmadığı ve dolayısıyla yeni birim fiyat oluşturulurken *"analizi yapılmamış fiyatların"* benzetilerek kıyasen uygulandığı, kıyasa ilişkin belirlenmiş net bir usulün bulunmadığı ve birden çok yöntem kullanılmak suretiyle yeni birim oluşturulduğu görülmüştür.

Örneğin, YFZ.044 1,2m çaplı geçici betonarme kazık kazısı ve betonarme işleri yeni birim fiyat analizi, yüklenicinin birim fiyat teklifinde yer alan 014. 2,0m çaplı kalıcı betonarme kazık/kolon kazısı betonarme işleri ve 015. 1,0m çaplı kalıcı betonarme kazık/kolon kazısı ve betonarme pozları analizleri olmadığı halde teklif birim fiyatları benzetilerek kıyasen uygulanmıştır.

Bunla beraber Kamu İhale Genel Tebliği İsteklilerden teklifleri kapsamında analiz istenmeyeceğini hüküm altına almıştır. Yapım işleri genel şartnamesi de şayet analizi yapılmış benzer iş kalemi yok ise sırasıyla idarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizleri, yoksa ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizlerin yeni birim fiyat oluştururken kullanılması gerektiğini ifade etmiştir.

Dolayısıyla yaklaşık maliyet cetvelinde veya yüklenici teklifinde analizi yapılmış pozların olmaması durumunda idare kendine veya diğer idarelerde bulunan pozların analizini kullanmalı şayet bu mevcut değilse İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri kullanmalıdır.

Kurum pozlarının uygulandığı durumda ise kurum poz fiyatlarının kıyasen uygulanan teklif fiyatlarına göre yüksek veya düşük kaldığı durumlar meydana gelmiştir. Kurum poz tanımlarına bakıldığında ise kurum pozlarının idarenin ihtiyaçlarını karşılayıcı nitelikte olmadığı görülmektedir. Örneğin;

“YFZ.078 Prekast “U” tipi Duvar-Döşeme Birleşim Elemanı Temini ve Döşenmesi” yeni birim fiyat analizinde ihtiyaç duyulan imalatı tam manasıyla karşılamamasına rağmen kıyasen uygulan Yüksek Fen Kurulunun *“15.430.1101 Mermer agregalı betondan yapılmış hazır, teçhizatlı, (L) merdiven basamağı temini ve yerine montajı (her türlü yüzey işlemleri)”* pozunu idarenin analizi yapılmamış teklif birim fiyatının kıyasen uygulandığı maliyetten daha yüksek olduğu;

Yine *“YFZ.044 1,2m çaplı geçici betonarme kazık kazısı ve betonarme işleri”* yeni birim fiyat analizinde ihtiyaç duyulan imalatı tam manasıyla karşılamamasına rağmen kıyasen uygulanan Yüksek Fen Kurulunun *“10.130.1503 C 16/20 beton harcı”* pozunun idarenin analizi yapılmamış teklif birim fiyatının kıyasen uygulandığı maliyetten daha düşük olduğu görülmüştür.

Dolayısıyla kurum pozları da idarenin ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılar nitelikte değildir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda da belirtilen *“YFZ.078 Prekast “U” tipi Duvar-Döşeme Birleşim Elemanı Temini ve Döşenmesi”* kurum pozunun uygulandığı durumda kurum poz fiyatının kıyasen uygulanan teklif fiyata göre yüksek kaldığı, *“YFZ.044 Demirsiz C16/20 Beton İmalî ve Dökülmesi(Tünel ve Şaftlarda)”* Kurum pozunun (Karayolları-KGM/2024/H pozundan yararlanılan ÇŞB/10.130.1503 C16/20 Hazır beton harcı) uygulandığı durumda kurum poz fiyatının kıyasen uygulanan teklif fiyata göre düşük kaldığı *-Karayolları Tünellerinde yatayda uygulamaların yapıldığı ancak Metro Tünellerinin oluşturulabilmesi için düşey şaftlara ihtiyaç duyulduğu bu düşey şaftların da tünellerdeki uygulamalarla bütünsel değerlendirilmesinin yapılarak zorluk katsayısı/derecesi belirlenmesi-* dolayısıyla kurum pozlarının da İdarenin ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılar nitelikte olmadığı, bu bağlamda İdarenin Birim Fiyat ve Standartları Şube Müdürlüğüne kurumsal anlamda pozların oluşturulması yönünde gerekli çalışmalara hız verilerek hassasiyetle takip edileceği beyan edilmiştir.

Ancak, İdarenin 1989 yılında başlayan ve 2023 yılı itibari ile kendi imalatı olan 218,10 km'ye ulaşan raylı sistemler ağına sahip olması yeni yapılacak ihalelerde karşılaşılabilecek yeni imalatları tahmin edebileceğine ve daha da önemlisi benzer ve aynı nitelikte işler için kendi pozlarını oluşturacak tecrübeye sahip olduğuna delalet etmektedir ki zira idarede Fen İşleri Daire Başkanlığına bağlı Birim Fiyat ve Standartları Şube Müdürlüğünün varlığı da bu standartların oluşturulması için gerekli zemini oluşturmaktadır.

Bu itibarla, sözleşmelerde bulunmayan işlerin birim fiyat analizinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olarak birim fiyat tespiti yapılmalı ve İdarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatların ve imalat kalemlerinin yer aldığı idare pozlarının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 11: Yeni Birim Fiyat Uygulanan İşlerde Poz Onayı Alınmadan İmalatların Yapılması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı'nca gerçekleştirilen ihalelerin çoğunda yeni birim fiyatlı imalatlar yapıldıktan sonra poz onaylarının alındığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; 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 bedellerinin, ikinci fıkrada 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 ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin uygulanabileceği,

Yeni fiyatın yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanağın idarenin onayına sunulması otuz gün içerisinde idarece onaylanarak geçerli olacağı belirtilmektedir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ilave işlerin bedelleri, yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden gerekli analizlerinin yapılması imalatların yapılması gerektiği, bu analizlere de ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin uygulanabileceği ve otuz gün içinde idarece onaylanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca yürütülen birçok yapım işinin 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 herhangi bir poz olmaları alınmadan imalatların yapıldığı ve bazı yeni birim fiyatlı imalatların ise ticaret ve/veya sanayi odasınca onay beklenmeden ödemelerinin gerçekleştiği görülmüştür.

İmalatların yapıldığı hakedişlerin incelenmesi sonucu, 2023 yılında devam eden işlerin çoğunda yapım tekniğini tarif eden analizler hazırlanmadan ve idare onayı olmadan yeni imalatların hakedişlere girildiği ve bedellerinin ödendiği görülmüştür. Örneğin; Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatının Anahtar teslim iş kapsamında yapılan imatlardan 159 adet, teklif birim fiyatlı iş kapsamında yapılan imatlardan ise 12 adet poz imatları yapıp hakedişler düzenlendikten sonra idare onayları alınmıştır. Bir diğer örnekte ise Haliç Bilim Merkezi İnşaatı kapsamında 731 adet yeni birim fiyat yapılmış bunun da önceki örnekte olduğu gibi 100'den fazlasının idare onayları sonradan alınmıştır. Bunun gibi

örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yine, Haliç Bilim Merkezi İnşaatı kapsamında yeni birim fiyatlı imatlardan ticaret ve/veya sanayi odasınca onayı beklenmeden bütün ödemeleri yapılanlara aşağıda yer alan pozlar örnek verilebilir:

Tablo 16: Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Alınmadan Ödemesi Yapılan Bazı Pozlar

Poz No:	İsim	Birim
YFZ. İ.39-G	Fotoselli Kapı Yapılması	Adet
YFZ. İ.40-G	Asfalt Silimi Yapılması	m ²
YFZ. İ.29-G	100x100 cm H:8 cm paslanmaz çelikten, pistonlu, kaldırma aparatlı, çesan demirli müdahale kapağının temini ve yerine montajı	Adet
YFZ. İ.36-G	Seksiyonel Kapı Yapılması (4000x2950)	Adet

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 imatların yapımının aksamaması adına ilgili imatların yapıldığı, yeni birim fiyat analizlerinin imalat öncesi hazırlanması hususunda artık gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; birbirini takip eden imatların yapımının aksamaması için yeni birim fiyatlı pozların imatlardan sonra hazırlandığı ifade edilse de mevzuat hükmü gereğince yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlı imatlar üzerinden gerekli analizlerin hazırlanması ve başkanlık olurları alındıktan sonra imatların yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; yeni birim fiyatın uygulandığı hakedişler göz önüne alındığında analiz oluşturulmadan ve idare onayları alınmadan imatların gerçekleşmesi hem mevzuata hem de işin fen ve sanat kurallarına uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 12: Yüklenicinin Yaklaşık Maliyete Kıyasla Çok Yüksek Fiyat Teklif Ettiği İş Kalemlerinde Aşırı İş Artışı Yapılması ve Düşük Fiyatlı İşlerin Hiç Yapılmaması veya Az Yapılması

İdare tarafından birim fiyat teklif almak suretiyle ihalesi yapılan park bahçe ve yeşil alanların bakım onarım ve yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyet cetveli birim fiyatlarına göre yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerine öncelik verildiği ve bu iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışlarına gidildiği, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise imatların bir kısmının yapılmadığı veya çok az yapıldığı ayrıca planlamanın sağlıklı yapılmaması sebebiyle birçok iş kaleminin imalatının yapılmadığı ve yeni iş kalemlerinin ihale konusu işler kapsamına

dâhil edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, 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 oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu idarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde özetle; yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için yapılması gereken çalışmalardan bahsedilmiştir. Bu çalışmalar; arazi ve zemin etüdünün yapılması, projelerin hazırlanması, mahal listesinin hazırlanması, metraj listelerinin hazırlanması, birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'nuncu maddesine göre; idarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde; ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler ve idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alınır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş programı" başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasında, yüklenicinin, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edeceği, üçüncü fıkrasında ise; idarenin, iş programını, verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylayacağı ve onaylı bir nüshasını yükleniciye vereceği, iş programlarının idarenin onayıyla

geçerli olacağı ifade edilmiştir. Söz konusu madde gereği, iş programları yükleniciler tarafından hazırlanır ve idarelerin onayıyla geçerlilik kazanırlar. İş programlarının, imalatların dengeli olarak yapılmasını sağlayacak şekilde hazırlanması idarelerin görevidir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, aşırı düşük teklif sorgulaması sadece toplam teklif bedeli üzerinden yapılmakta, iş kalemi bazında tekliflerin sorgulanması ve teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle birden fazla kalemden oluşan ihalelerde bazı istekliler bazı iş kalemlerine çok yüksek, bazı iş kalemlerine ise çok düşük teklifler verebilmektedir. Ancak, iş kalemlerine ait fiyat teklifi verilirken o kalemlerin rayiç fiyatları dikkate alınmamaktadır. Diğer bir ifadeyle ihalelere katılan istekliler, toplamda (bütün iş kalemleri bazında) en düşük teklifi vererek ihaleyi kazanabilmektedirler. Dolayısıyla iş kalemlerinin bazılarında aşırı yüksek bazılarında ise aşırı düşük teklif verilmekte ve sözleşmeler de bu şekilde imzalanmaktadır.

İdarenin sorumluluğunda olan park ve bahçelerin yapım, bakım ve onarım işlerinde yaklaşık maliyet cetveli birim fiyatlarına göre yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerine öncelik verildiği ve bu iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışlarına gidildiği (sözleşmedeki imalat miktarlarının aşıldığı), düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise imalatların yapılmadığı veya çok az yapıldığı tespit edilmiştir.

2022/365066 İKN'li "2022 Yılı İstanbul Geneli Parkları ve Yeşil Alanlarında Yapım ve Onarım İşi"nin hakediş ödemeleri incelendiğinde; 149.844.000,00 TL sözleşme bedelli ihale kapsamında toplam 1.290 farklı iş kaleminin bulunduğu ve yaklaşık maliyet hesap cetveline göre toplam parasal tutarı 91.402.867,10 TL olan 951 adet iş kaleminde imalat gerçekleşme yüzdesinin %0'da kaldığı görülmüştür. İmalatı yapılan 339 iş kaleminden 156 tanesinin gerçekleşme yüzdesinin %50'nin altında, 66 iş kaleminin gerçekleşme yüzdesinin %50 ile %100 arasında, 117 iş kaleminin ise imalat gerçekleşme yüzdesinin %100'ün üzerinde gerçekleştiği anlaşılmıştır. Bazı iş kalemlerinde ise imalat gerçekleşme yüzdesinin %72.308, %57.500 gibi çok yüksek miktarlara kadar ulaştığı tespit edilmiştir.

Yaklaşık maliyet hesap cetveline göre fazla yapılan iş kalemleri, genel olarak yüklenicinin birim fiyat bazında yaklaşık maliyete göre yüksek teklif verdiği iş kalemlerinde meydana gelmiştir. Yüklenicinin yüksek fiyat verdiği ve gerçekleşme yüzdesinin %100'ün üzerinde olduğu toplam 101 adet iş kalemi olduğu görülmüştür. Bu 101 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 5.460.012,37 TL olup yüklenicinin bu

iş kalemlerinde gerçekleştirdiği toplam imalatın parasal değerinin 63.328.118,40 TL olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Fazla imalat yapılan 101 adet iş kaleminden ise sadece 6 tanesi revize birim fiyat uygulamasına tabi olmuştur. Yüklenicinin birim fiyat bazında düşük teklif verdiği iş kalemlerinde ise gerçekleşme seviyelerinin düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür. Yüklenicinin, yaklaşık maliyet hesap cetveline göre düşük fiyat teklif ettiği ve imalatın hiç gerçekleşmediği veya az gerçekleştiği toplam 516 adet iş kalemi mevcuttur. Bu 516 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 114.939.832,19 TL iken gerçekleşen imalatların toplam parasal tutarı ise 5.051.840,33 TL’de kalmıştır.

Yaklaşık maliyet hesap cetvelinde mevcut iş kalemlerindeki planlanan ile gerçekleşen imalatlar arasındaki bu farklılığın yanı sıra ihale konusu iş kapsamında önceden öngörülemeyen ve daha sonra iş artışı kapsamında yeni birim fiyat hesaplamak suretiyle iş kapsamına dâhil edilen yeni iş kalemleri de mevcut olup bahsedilen iş kapsamında, parasal tutarı toplam 44.185.823,25 TL olan 57 adet yeni iş kalemi iş kapsamına dâhil edilmiştir. Yeni birim fiyat hesaplanmak suretiyle iş kapsamında dâhil edilen yeni iş kalemlerinin imalat tutarı ilk ihale bedelinin %29,50’sine tekabül etmektedir.

Yüklenicinin yaklaşık maliyet hesap cetveline göre yüksek fiyat teklif ettiği aynı zamanda yüksek oranlarda imalatların gerçekleştiği ve revize birim fiyatın uygulanmadığı iş kalemleri ile yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği ve düşük oranlarda imalat gerçekleştirmelerinin olduğu iş kalemlerinden ihale konusu iş içerisinde parasal tutar olarak öneme sahip olanlardan bazı örnekler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 17: 2022/365066 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar

2022 Yılı İstanbul Geneli Parkları ve Yeşil Alanlarında Yapım ve Onarım İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Yapılan İş Kalemleri (Revize Birim Fiyat Uygulanmayanlar)										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
Bükümlü Metal Sac Levha (D:4 H:15x2,5x2,5xsb) ile Ayırıcı Yapılması	Kilogram	22.439,00	44.170,78	21.731,78	28,95	68,50	39,55	3.025.698,57	649.609,05	2.376.089,52
Lama ve Profil Demirlerden Çeşitli Demir İşleri Yapılması ve Yerine Konulması	Kilogram	23.592,00	52.327,78	28.735,78	30,61	48,00	17,39	2.511.733,30	722.151,12	1.789.582,18
Ahşap Emprenye Edilmiş 1. Sınıf Meşe Traversten Bordür, Basamak vb. Ahşap İmalat Yapılması	Metreküp	12,00	70,58	58,58	7.688,21	25.000,00	17.311,79	1.764.500,00	92.258,52	1.672.241,48
Solüsyonlu Yol Yapılması (Hücresel Dolgusuz)	Metreküp	281,00	619,34	338,34	3.218,64	4.300,00	1.081,36	2.663.162,00	904.437,84	1.758.724,16
4 cm Kalınlığında Granit Levha ile Döşeme Kaplaması Yapılması (40cmxserbest boy)	Metrekare	390,00	1.185,29	795,29	565,75	1.500,00	934,25	1.777.935,00	220.642,50	1.557.292,50
Park ve Bahçelerde El ile 20*25 cm Çukur Açılması ve Topraklı Fidan Dikilmesi	Adet	10.232,00	199.160,00	188.928,00	4,30	7,50	3,20	1.493.700,00	43.997,60	1.449.702,40

Tablo 18: 2022/365066 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar

2022 Yılı İstanbul Geneli Parkları ve Yeşil Alanlarında Yapım ve Onarım İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Hiç Yapılmayan veya Az Yapılan İş Kalemleri										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
Hazır Rulo Kültür Çimi Temini ve Serilmesi	Metrekare	150.000,00	26.691,49	-123.308,51	61,88	50,00	-11,88	1.334.574,50	9.282.000,00	-7.947.425,50
Bazalt Plaklarla 6 Cm. Kalınlığında Döşeme Kaplaması Yapılması (6*60*120 Cm)	Metrekare	15.651,00	0,00	-15.651,00	504,89	52,00	-452,89	0,00	7.902.033,39	-7.902.033,39
Dökme Epdm Mulch Zemin Kaplaması Yapılması (40 Mm- Beton Hariç)	Metrekare	2.724,15	0,00	-2.724,15	1.718,75	270,00	-1.448,75	0,00	4.682.132,81	-4.682.132,81
Kenetli Titanyum Çinko Kaplama Yapılması (0.7 Mm)	Metrekare	1.790,00	0,00	-1.790,00	2.375,00	300,00	-2.075,00	0,00	4.251.250,00	-4.251.250,00
Dört Renk Bank Temini ve Montajı	Adet	269,00	0,00	-269,00	14.625,00	1.500,00	-13.125,00	0,00	3.934.125,00	-3.934.125,00
İşlenerek Dekore Edilmiş Her Çeşit Demirden Parmaklık, Korkuluk V.B.Dekoratif (Perforje) İmalat Yapılması Ve Yerine Konulması	Kilogram	48.800,00	0,00	-48.800,00	80,59	9,00	-71,59	0,00	3.932.792,00	-3.932.792,00

2021/384683 İKN'li "İstanbul Geneli Parkları, Yeşil Alanları ve Kamu Bahçelerinde Yapım, Onarım ve Tadilat İşi"nin hakediş ödemeleri incelendiğinde; 208.711.619,39 TL sözleşme bedelli ihale kapsamında toplam 1.056 farklı iş kaleminin bulunduğu ve yaklaşık maliyet hesap cetveline göre toplam parasal tutarı 82.914.524,11 TL olan 699 adet iş kaleminde imalat gerçekleştirme yüzdesinin %0'da kaldığı görülmüştür. İmalatı yapılan 357 iş kaleminden 184 tanesinin gerçekleştirme yüzdesinin %50'nin altında, 65 iş kaleminin gerçekleştirme yüzdesinin %50 ile %100 arasında, 108 iş kaleminin ise imalat gerçekleştirme yüzdesinin %100'ün üzerinde gerçekleştiği anlaşılmıştır. Bazı iş kalemlerinde ise imalat gerçekleştirme yüzdesinin %41.550, %20.019 gibi çok yüksek miktarlara kadar ulaştığı tespit edilmiştir.

Yaklaşık maliyet hesap cetveline göre fazla yapılan iş kalemleri, genel olarak yüklenicinin birim fiyat bazında yaklaşık maliyete göre yüksek teklif verdiği iş kalemlerinde meydana gelmiştir. Yüklenicinin yüksek fiyat verdiği ve gerçekleştirme yüzdesinin %100'ün üzerinde olduğu toplam 66 adet iş kalemi olduğu görülmüştür. Bu 66 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 3.499.010,53 TL olup yüklenicinin bu iş kalemlerinde gerçekleştirdiği toplam imalatın parasal değerinin 53.567.749,12 TL olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Fazla imalat yapılan 66 adet iş kaleminden ise sadece 10 tanesi revize birim fiyat uygulamasına tabi olmuştur. Yüklenicinin birim fiyat bazında düşük teklif verdiği iş kalemlerinde ise gerçekleştirme seviyelerinin düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür. Yüklenicinin, yaklaşık maliyet hesap cetveline göre düşük fiyat teklif ettiği ve imalatın hiç gerçekleşmediği veya az gerçekleştiği toplam 499 adet iş kalemi mevcuttur. Bu 499 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 139.113.581,46 TL iken gerçekleşen imalatların toplam parasal tutarı ise 19.136.412,54 TL'de kalmıştır.

Yaklaşık maliyet hesap cetvelinde mevcut iş kalemlerindeki planlanan ile gerçekleşen imalatlar arasındaki bu farklılığın yanı sıra ihale konusu iş kapsamında önceden öngörülemeyen ve daha sonra iş artışı kapsamında yeni birim fiyat hesaplamak suretiyle iş kapsamına dâhil edilen yeni iş kalemleri de mevcut olup bahsedilen iş kapsamında parasal tutarı toplam 79.152.475,81 TL olan 241 adet yeni iş kalemi iş kapsamına dâhil edilmiştir. Yeni birim fiyat hesaplanmak suretiyle iş kapsamında dâhil edilen yeni iş kalemlerinin imalat tutarı ilk ihale bedelinin %37,92'sine tekabül etmektedir.

Yüklenicinin yaklaşık maliyet hesap cetveline göre yüksek fiyat teklif ettiği aynı zamanda yüksek oranlarda imalatların gerçekleştiği ve revize birim fiyatın uygulanmadığı iş kalemleri ile yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği ve düşük oranlarda imalat gerçekleştirmelerinin olduğu iş kalemlerinden ihale konusu iş içerisinde parasal tutar olarak öneme sahip olanlardan bazı örnekler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 19: 2021/384683 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar

İstanbul Geneli Parkları, Yeşil Alanları ve Kamu Bahçelerinde Yapım, Onarım ve Tadilat İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Yapılan İş Kalemleri (Revize Birim Fiyat Uygulanmayanlar)										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
Park ve Bahçelerde Saksılı Yer Örtücü Dikimi	Adet	11.200,00	516.705,00	505.505,00	0,75	3,49	2,74	1.803.300,45	8.400,00	1.794.900,45
Cotoneaster Cornubia (Dağmuşmulası) (20-40) S.Y.	Adet	100,00	41.550,00	41.450,00	11,88	41,95	30,07	1.743.022,50	1.188,00	1.741.834,50
Euonymus Japonicus Microphyllus (Yeşil Çıtır Taflan) (20-40) S.Y.	Adet	200,00	40.038,00	39.838,00	11,88	34,96	23,08	1.399.728,48	2.376,00	1.397.352,48
Abelia Grandiflora (Güzellik Çalısı) (40-60) S.Y.	Adet	450,00	35.795,00	35.345,00	25,00	35,96	10,96	1.287.188,20	11.250,00	1.275.938,20
Abelia Grandiflora (Güzellik Çalısı) (20-40) S.Y.	Adet	600,00	36.710,00	36.110,00	13,75	33,96	20,21	1.246.671,60	8.250,00	1.238.421,60
Lama ve Profil Demirlerden Çeşitli Demir İşleri Yapılması Ve Yerine Konulması	Kilogram	19.874,35	81.482,61	61.608,26	19,59	19,93	0,34	1.623.948,40	389.372,30	1.234.576,10

Tablo 20: 2021/384683 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar

İstanbul Geneli Parkları, Yeşil Alanları ve Kamu Bahçelerinde Yapım, Onarım ve Tadilat İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Hiç Yapılmayan veya Az Yapılan İş Kalemleri										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
Hazır Rulo Kültür Çimi Temini ve Serilmesi	Metrekare	432.543,73	187.656,94	-244.886,79	34,86	32,22	-2,64	6.046.306,61	15.078.474,43	-9.032.167,82
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)	Metreküp	32.229,88	6.641,89	-25.587,98	301,68	298,00	-3,68	1.979.284,11	9.722.973,93	-7.743.689,82
3 Cm Mulch Dökme Zemin Kaplaması Yapılması	Metrekare	9.523,12	3.931,00	-5.592,12	787,50	672,17	-115,33	2.642.300,27	7.499.457,00	-4.857.156,73
Bitkisel Kaplama Yapılacak Saha Üzerine 10-15 Cm Kalınlıkta Bitkisel Toprağın Serilmesi	Metreküp	64.881,56	14,10	-64.867,46	70,42	59,00	-11,42	831,90	4.568.745,35	-4.567.913,45
Ø150mm Çaplı Fırınlanmış Emprenyeli Budaksız ve Çatlaksız Orta Sert Ahşap Sınırlayıcı Küçük (İşçilik, Malzeme Dâhil)	Metre	8.488,00	791,20	-7.696,80	237,50	169,79	-67,71	134.337,85	2.015.900,00	-1.881.562,15
Nebati (Ham) Toprak Temini (Nakliye Dâhil)	Metreküp	43.254,37	18.569,51	-24.684,86	53,80	38,95	-14,85	723.282,49	2.327.085,11	-1.603.802,62

2022/1232800 İKN’li “Büyükçekmece Gölü Doğal Yaşam Parkı Projesi 1. Bölge Yapım İşİ”nin hakediş ödemeleri incelendiğinde; 58.692.262,69 TL sözleşme bedelli ihale kapsamında toplam 355 farklı iş kaleminin bulunduğu ve yaklaşık maliyet hesap cetveline göre toplam parasal tutarı 22.627.413,23 TL olan 225 adet iş kaleminde imalat gerçekleştirme yüzdesinin %0’da kaldığı görülmüştür. İmalatı yapılan 130 iş kaleminden 27 tanesinin gerçekleştirme yüzdesinin %50’nin altında, 31 iş kaleminin gerçekleştirme yüzdesinin %50 ile %100 arasında, 72 iş kaleminin ise imalat gerçekleştirme yüzdesinin %100’ün üzerinde gerçekleştiği anlaşılmıştır. Bazı iş kalemlerinde ise imalat gerçekleştirme yüzdesinin %18.839, %7.500 gibi çok yüksek miktarlara kadar ulaştığı tespit edilmiştir.

Yaklaşık maliyet hesap cetveline göre fazla yapılan iş kalemleri, genel olarak yüklenicinin birim fiyat bazında yaklaşık maliyete göre yüksek teklif verdiği iş kalemlerinde meydana gelmiştir. Yüklenicinin yüksek fiyat verdiği ve gerçekleştirme yüzdesinin %100’ün üzerinde olduğu toplam 49 adet iş kalemi olduğu görülmüştür. Bu 49 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 4.164.035,33 TL olup yüklenicinin bu iş kalemlerinde gerçekleştirdiği toplam imalatın parasal değerinin 14.946.704,45 TL olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Fazla imalat yapılan 49 adet iş kaleminden ise sadece 2 tanesi revize birim fiyat uygulamasına tabi olmuştur. Yüklenicinin birim fiyat bazında düşük teklif verdiği iş kalemlerinde ise gerçekleştirme seviyelerinin düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür. Yüklenicinin, yaklaşık maliyet hesap cetveline göre düşük fiyat teklif ettiği ve imalatın hiç gerçekleşmediği veya az gerçekleştiği toplam 110 adet iş kalemi mevcuttur. Bu 110 adet iş kaleminin yaklaşık maliyet hesap cetvelindeki toplam parasal tutarı 24.966.149,35 TL iken gerçekleşen imalatların toplam parasal tutarı ise 886.123,40 TL’de kalmıştır.

Yaklaşık maliyet hesap cetvelinde mevcut iş kalemlerindeki planlanan ile gerçekleşen imalatlar arasındaki bu farklılığın yanı sıra ihale konusu iş kapsamında önceden öngörülemeyen ve daha sonra iş artışı kapsamında yeni birim fiyat hesaplamak suretiyle iş kapsamına dâhil edilen yeni iş kalemleri de mevcut olup bahsedilen iş kapsamında parasal tutarı toplam 5.545.648,39 TL olan 18 adet yeni iş kalemi iş kapsamına dâhil edilmiştir. Yeni birim fiyat hesaplanmak suretiyle iş kapsamında dâhil edilen yeni iş kalemlerinin imalat tutarı ilk ihale bedelinin %9,45’ine tekabül etmektedir.

Yüklenicinin yaklaşık maliyet hesap cetveline göre yüksek fiyat teklif ettiği aynı zamanda yüksek oranlarda imalatların gerçekleştiği ve revize birim fiyatın uygulanmadığı iş kalemleri ile yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği ve düşük oranlarda imalat gerçekleştirmelerinin olduğu iş kalemlerinden ihale konusu iş içerisinde parasal tutar olarak öneme sahip olanlardan bazı örnekler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 21: 2022/1232800 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Gerçekleşen İmalatlar

Büyükçekmece Gölü Doğal Yaşam Parkı Projesi 1. Bölge Yapım İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Fazla Yapılan İş Kalemleri (Revize Birim Fiyat Uygulanmayanlar)										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
63 Mm'ye Kadar Kırmataş Temin Edilerek, Makine ile Serme, Sulama ve Sıkıştırma Yapılması	Metreküp	5.733,00	7.136,55	1.403,55	167,99	400,00	232,01	2.854.620,00	963.086,67	1.891.533,33
Makine ile Yumuşak ve Sert Toprak Kazılması (Serbest Kazı)	Metreküp	560,00	3.306,50	2.746,50	18,54	200,00	181,46	661.300,00	10.382,40	650.917,60
Ø 50 Mm PE Kablo Muhafaza Koruge Boru	Metre	11.000,00	14.844,00	3.844,00	10,10	50,00	39,90	742.200,00	111.100,00	631.100,00
Kum Çakıl (Bedeli Hariç) Nakli	Metreküp	356,81	2.127,42	1.770,61	69,73	300,00	230,27	638.226,00	24.880,15	613.345,85
Viburnum Lucidum (Parlak Yapraklı Kartopu) (Ebat: 40-60 Cm) S.Y.	Adet	73,00	2.420,00	2.347,00	75,00	250,00	175,00	605.000,00	5.475,00	599.525,00
Viburnum Lucidum (Parlak Yapraklı Kartopu) (Ebat: 100-125 Cm) S.Y.	Adet	80,00	1.750,00	1.670,00	300,00	350,00	50,00	612.500,00	24.000,00	588.500,00

Tablo 22: 2022/1232800 İKN'li İhalede Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Az Gerçekleşen İmalatlar

Büyükçekmece Gölü Doğal Yaşam Parkı Projesi 1. Bölge Yapım İşinde Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline Göre Hiç Yapılmayan veya Az Yapılan İş Kalemleri										
İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yüklenici Toplam İmalat Miktarı (B)	İmalat Farkı (C) B-A	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL) (D)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (TL) (E)	Birim Fiyat Farkı (TL) (F) E-D	Yüklenici Toplam İmalat Tutarı (TL) (G)	Yaklaşık Maliyete Göre İmalat Tutarı (TL) (H)	Toplam İmalat Tutarı Farkı (TL) (I) G-H
Şantiye Dışına Kamyonla Kazı Malzeme ve Moloz Nakli	Ton	98.405,60	0,00	-98.405,60	36,58	1,00	-35,58	0,00	3.599.676,85	-3.599.676,85
Bank Tip 11 Temini ve Montajı (Ahşap Oturak-Metal Ayak) (Bisikletli)	Adet	141,00	0,00	-141,00	19.405,84	5.000,00	-14.405,84	0,00	2.736.223,44	-2.736.223,44
2.63 Metre Yüksekliğinde B.A.Direkli Kafes Telle Himaye Çatı Yapımı	Metre	2.750,00	0,00	-2.750,00	549,75	50,00	-499,75	0,00	1.511.812,50	-1.511.812,50
3x95+50 Mm2 1kv Yeraltı Kablo Besleme Hattı (N2xh)	Metre	1.600,00	0,00	-1.600,00	939,00	60,00	-879,00	0,00	1.502.400,00	-1.502.400,00
Bank Tip 09 Temini ve Montajı (Ahşap Oturak-Metal Ayak)	Adet	59,00	0,00	-59,00	21.270,84	10.000,00	-11.270,84	0,00	1.254.979,56	-1.254.979,56
Çöp Kutusu Tip 06 Temini ve Montajı (Döküm-Ahşap)	Adet	116,00	0,00	-116,00	10.395,84	5.000,00	-5.395,84	0,00	1.205.917,44	-1.205.917,44

Yukarıda bahsi geçen ihale konusu işler için toplamda ekonomik açıdan en avantajlı teklif verilmiş ise de bazı iş kalemleri için uygun teklif verildiği söylenemez. Yani bazı iş kalemleri için teklif edilen fiyatlar gerçeği yansıtmamaktadır. Bu gibi durumlar kamu kaynağının korunması açısından da birtakım riskler oluşturmaktadır. Şöyle ki, sözleşmenin uygulama aşamasında ihale konusu işe ait imalatlardan yüksek teklif edilen iş kalemleri yapılmakta, düşük teklif edilen iş kalemleri ise yapılmamakta veya çok az yapılmaktadır. Yaklaşık maliyet belirlenirken iş kalemlerinin ve yaptırılacak iş miktarlarının doğru tespit edilmesi yukarıda açıklanan sonuçların önüne geçilebilmesine imkan sağlayacaktır.

İsteklinin bazı iş kalemlerine aşırı yüksek veya aşırı düşük fiyat teklif vermiş olduğu durumlarda; idare işin tamamını göz önüne alarak iş programının kaynakların verimli kullanılması sağlayacak şekilde hazırlanmasını/revize edilmesini sağlamalıdır. İdare tarafından ihale öncesi ihtiyaçların tam ve doğru olarak belirlenmesi, sözleşmede belirlenen işlerin miktarlarında önemli bir sebep olmadıkça değişime gidilmemesi ve işin projesine bağlı kalınması esastır. Dolayısıyla idarenin sağlıklı, uygulanabilen ve kamu menfaatini gözeterek ihale dokümanı hazırlaması ve yüklenicilerinde bu kapsamda kalmalarının sağlanması son derece önemlidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, ihale hazırlık süreçlerinde belirlenen projeler arasında yer almayan ancak işin devamı sırasında ortaya çıkan acil revize edilmesi gereken alanlar, halkın müşterek öncelikli taleplerinin değerlendirilmesi, yeni yeşil alan düzenleme ihtiyacının oluşması vb. gibi sebepler sonucunda yeni proje alanlarının eklenerek mahal değişikliklerine gidildiği belirtilmiştir.

Bununla birlikte, ihale kapsamında yapımına başlanan projelerde işin devamı esnasında önceden öngörülemeyen alt yapı, üst yapı gereksinimlerinin değişmesi, ihaledeki tüm projelerin açık yeşil alanlar olması, dolayısıyla karakteristik özelliklerinin değişebilme potansiyeline sahip olması, halkın projedeki değişiklik talepleri vb. hususlar bir arada değerlendirildiğinde kamu yararı gözetilerek proje revizyonlarının yapıldığı, söz konusu değişikliklerden kaynaklı olarak pozların uygulama metrajlarında artış ve azalışlar ile yeni iş kalemleri ihtiyacının hâsıl olduğu, eklenen yeni mahaller ve mevcut mahallerdeki proje revizyonlarına ilişkin belirlenen yeni iş kalemlerinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükümleri çerçevesinde hazırlandığı ve dosyasına dâhil edildiği ifade edilmiştir.

İdare cevabında, bahsi geçen yapım işlerinin; park, bahçe ve açık alanlara ilişkin olduğu, çok geniş alanları ilgilendirdiği dolayısıyla belirtilen birçok sebepten ötürü proje ve iş

değişikliklerine gidildiği ifade edilmiş olsa da bu değişiklikleri minimum seviyeye düşürecek şekilde ihale öncesi süreçte doğru planlamanın yapılarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bağlamında gerekli özenin gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 13: Tasfiye Edilerek Kesin Hesabı Yapılmayan İşler İçin İhaleye Çıkılması

İdarece yapımına başlanan birçok yapım işinde tasfiye kesin hesabı yapılmadan yeni bir tamamlama ihalesine çıkılarak imalata başlandığı görülmüştür.

7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tasfiye ve devir işlemlerine ilişkin düzenleme yapılmış 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa “Geçici Madde 4” eklenmiştir. İlgili madde de; 31.8.2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan (3 üncü maddesindeki istisnalar dâhil) ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye veya devredilebileceği belirtilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi (YİĞŞ)’nin “Sözleşmenin feshi ve tasfiye durumları” başlıklı 47’nci maddesinin 14’üncü fıkrasında; tasfiye halinde, işin yüklenici tarafından yapılmış kısımları için, tasfiye onay tarihi geçici kabul tarihi sayılmak üzere, geçici kabul, teminat süresi ve bu süredeki bakım sorumluluğu, kesin kabul ve teminatın geri verilmesi hakkında sözleşmesinde bulunan hükümlerle bu Şartnamenin 41, 42, 43, 44 ve 45’nci maddeleri hükümleri, normal şekilde bitirilmiş işlerde olduğu gibi aynen uygulanacağı ancak işin yapılmış kısmının son hakedişindeki veya yapılmışsa bu kısmın kesin hakediş raporundaki tutarına göre hesaplanacak kesin teminat tutarından fazlası, tasfiye protokolünün imzasından sonra yükleniciye geri verileceği, teminatın kalan kısmının geri verilmesi ise 45’inci madde esaslarına göre yapılacağı belirtilmekte,

“Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi” başlıklı 40’inci maddesinde; birinci fıkraya göre birim fiyat esaslı sözleşmelerde kesin hesaplar, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanır ve yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyerek kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan

miktarlar esas alınır. İkinci fıkrada da anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde; kesin hakediş raporu düzenlenmesine işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanarak ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemleri gerçekleştirilmektedir. Üçüncü fıkrada karma sözleşmelerde ise, işin götürü bedel ve birim fiyat teklif alınan kısımlarında ilgisine göre birinci ve ikinci fıkradaki hükümler uygulanmaktadır.

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

-Bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için ise kesin projenin hazırlaması,

-Ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanması,

-İhale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemek 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 listelerinin düzenlenmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 31.8.2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan ve devam eden sözleşmelerin 60 günlük süre içinde tasfiye talebinde bulunabileceği, tasfiye halinde tasfiye onay tarihinin geçici kabul tarihi olduğu ve Şartname'de geçici kabul sonrası yapılması gerekenlerin aynen uygulanması gerektiği, tasfiye edilen işin sözleşmesine göre kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi için kesin metraj veya hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı sonrasında ihaleye ilişkin sürecin bitirileceği, ihaleye çıkılacak iş içinde yaklaşık maliyetin hazırlanması için iş kalemi ve/veya iş grubu, metraj listelerinin düzenlenmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; Geçici Madde 4 kapsamında tasfiyesi yapılan yapım işi ihalelerinde tasfiye olurları alınarak tasfiye protokolleri imzalanmış, kesin hakediş yapılmadan yani herhangi bir metraj ya da hesaplama yapılmadan, yapılan veya kalan imalatın net durumu ölçülmeden ilgili işler için tamamlama ihalelerine çıkıldığı görülmüştür.

İlgili işlere ait kesin hakedişi çıkarılmadan İdare ile yüklenici arasında geçici kabul mahiyetinde karar olan tasfiye oluru ile geçici kabul heyeti kurulmuş ve Heyet tarafından tasfiye geçici tespit tutanağı tutularak tasfiye protokolü imzalanmıştır. İlgili işler için ise, kesin hakedişleri yapılmadan, kesin hakediş ile birlikte yapılan imalatların net ölçüleri ortaya konmadan tamamlama ihalelerine çıkılmış ve ilgili işlerin yeni ihale kapsamında imalatlarına başlanmıştır. Bu durum, yeni çıkılacak ihalenin kapsamının ölçülmesine engel teşkil ederek yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmasını güçleştirecektir. Aynı zamanda yeni ihale kapsamında yapılacak imalatlar sonucu, kesin hesabın çıkarılmasına engel teşkil ederek yüklenici ile İdare arasında anlaşmazlığa sebebiyet verecek ciddi riskleri de beraberinde getirebilecektir. Şöyle ki, ilgili işin kesin ölçümleri ve metrajlarının çıkarılmaması sebebiyle ve yeni ihale kapsamında olan imalatların varlığı, ölçümlerde yanlışlık ihtimalini doğurarak yüklenici ile İdare arasında vuku bulabilecek anlaşmazlıklarda kesin ölçüm imkânını ortadan kaldıracaktır.

Örnek olarak; 2020 yılında tasfiyesi yapılan Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İşinde 2021 yılında başka ihale dosyası ikmal olarak kullanılarak imalatlar yapılmış, 2023 yılında da tamamlama ihalesine çıkılarak imalatlara başlanmış fakat tasfiye edilen iş için henüz kesin hakedişi yapılmamış ve sonuçlandırılmamıştır. Bu durum gibi başlıca örnekler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 23: Tasfiyesi Yapılmadan İhaleye Çıkan İşler Listesi

İşin Adı	Tasfiye Onay Tarihi	Tasfiye İşinin Kesin Hakediş Tarihi	Tasfiye Kabul Tarihi	Tamamlama İş İhalesi Tarihi
2016/495549 Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı 2023/772341 Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	09.01.2020	Yapılmadı	29.12.2020	29.08.2023
2017/495421 Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark İnşaatı 2023/228984Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	27.06.2022	Yapılmadı	10.11.2022	17.04.2023
2017/463267 Üsküdar Küçükusu Mahallesi Kapalı Spor Salonu İnşaatı 2021/375963 Üsküdar Küçükusu Mahallesi Kapalı Spor Salonu Tamamlama İnşaatı	21.01.2021	Yapılmadı	19.11.2021	05.08.2021
2022/1216743 Üsküdar Küçükusu Mahallesi Kapalı Spor Salonu 2. Tamamlama İnşaatı	10.06.2022	Yapılmadı	12.10.2022	19.12.2022
2021/370091 Şile Balibey Mahallesi İtfaiye Binası İnşaatı 2022/1216255 Şile Balibey Mahallesi İtfaiye Binası Tamamlama İnşaatı	10.06.2022	22.08.2023	03.11.2022	08.12.2022

2017/314160 Bayrampaşa Kartaltepe Mahallesi Cami, Meydan ve Zeminaltı Otopark İnşaatı 2022/547179 Bayrampaşa Kartaltepe Mahallesi Cami, Meydan ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı ile Kâğıthane Gürsel Mahallesi Cami İnşaatı	21.03.2022	Yapılmadı	24.06.2022	26.07.2022
2017/546074 Bağcılar Ebubekir Parkı Kapalı Yüzme Havuzu ve Engelli Rehabilitasyon Merkezi Tamamlama İnşaatı 2022/316267 Bağcılar Ebubekir Parkı Kapalı Yüzme Havuzu ve Engelli Rehabilitasyon Merkezi 2. Tamamlama İnşaatı	23.09.2019	Yapılmadı	29.02.2020	17.05.2022

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; durum tespitiyle ilgili yapılan tüm çalışmaların aynı zamanda tasfiyesi yapılan sözleşmenin hesap kesme hakedişinin hazırlanması esnasında yüklenici firmayla yaşanabilecek muhtemel anlaşmazlıklara karşı en ince ayrıntılı şekilde hazırlanıp karşılıklı olarak imza altına alındığı, dolayısıyla tasfiye edilen işlerin tamamlama çalışmaları, hesap kesme hakedişinin yapılmasına herhangi bir engel teşkil etmeyeceği, can ve mal, sabotaj vb. risklerin olmasından dolayı kesin hakedişin beklememesi gerektiği, hesap kesme hakedişi yapılmadan tamamlama ihalesinin başlamasıyla tasfiye kesin hesabını ilgilendiren ve tasfiye geçici kabul aşamasında tespit edilemeyecek olan olası gizli ayıp ve kusurlardan dolayı ilk yüklenicinin sorumluluğunda oluşacak kişi borcunun hesap kesme hakedişinden sonra tahsilinin zor olacağı ifade edilmektedir.

YİGS' de geçici kabul sonrası yapılması gerekenlerin aynen uygulanması gerektiği, tasfiye edilen işin sözleşmesine göre kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi için kesin metraj veya hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı sonrasında ihaleye ilişkin sürecin bitirileceği belirtildiğinden meri mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir. Ayrıca cevapta belirtilen hesap kesme hakedişi yapılmadan tamamlama ihalesinin başlamasıyla tasfiye kesin hesabını ilgilendiren ve tasfiye geçici kabul aşamasında tespit edilemeyecek olan olası gizli ayıp ve kusurlardan dolayı ilk yüklenicinin sorumluluğunda oluşacak kişi borcunun hesap kesme hakedişinden sonra tahsilinin zor olacağı ifadesi de bulguda anlatılmak istenen ana husustur. Çünkü kesin hakedişten sonra metraj ölçümleri sağlıklı olamayacak ve yapılan imalatın ilk yüklenici kusurundan mı yoksa tamamlama ihalesinin yüklenicisinden mi kaynaklanacağı ölçülemeyecek ya da ölçümünü zorlaştıracaktır.

Ayrıca kesin ve ek kesin teminat tutarlarının İdarede kalması, ortaya çıkacak eksiklikleri karşılamaya yönelik tahsil zorluğunu ortadan kaldırmak adına Kanun'un almış olduğu bir tedbirdir.

İdare cevabında belirtilen can ve mal, sabotaj vb. risklerin olmasından dolayı kesin hakedişin beklenmemesi gerekliliğinde ise, bazı ihalelerin tasfiye onayından çok uzun süre sonra ihale edildiği görüldüğünden böyle bir risk algısının İdare nezdinde oluşmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, tasfiye kesin hesabı ve kesin hakedişi yapılmadan aynı işin tamamlanması ihalesine çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 14: Tarihi ve Kentsel Sit Alanına İzinsiz Yapı Yapılması

2018/509096 İKN'li "Haliç Bilim Merkezi" işi kapsamında tarihi ve kentsel sit alanı içinde yer alan Haliç Tersanesi'ne İlgili Bölge Koruma Kurulu tarafından onaylanan Restorasyon ve işlevlendirme projesi dışında kalan 4 katlı binanın yıkılarak Kurul onayı olmaksızın 2 katlı prefabrik yapı inşa edildiği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 9'uncu maddesinde:

“Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fizikî müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılmaz veya kullanımları değiştirilemez. Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fizikî müdahale sayılır.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un “Yetki ve yöntem” başlıklı 10'uncu maddesinde:

“Her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırma ve bunların her türlü denetimini yapmak veya kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve valiliklere yaptırmak, Kültür ve Turizm Bakanlığına aittir.” denilmiştir.

Aynı Kanun'un 57'nci maddesinde ise özetle; Koruma Bölge Kurulları, Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde olmak kaydıyla belirli işleri yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21'inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılacağı ve bunların dışında her türlü inşai ve fiziki müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fiziki müdahalede bulunulamayacağı, esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fiziki müdahale sayılacağı, kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun gerekli tedbirleri almak, aldırma yetkisinin Kültür ve Turizm Bakanlığına ait olduğu, koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanununun 21'inci maddesi kapsamına giren ruhsata tabi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılacağı ve bunların dışında her türlü inşai ve fiziki müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılacağı belirtilmektedir.

İstanbul 2 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü'nün 27.07.2018 gün ve 6593 sayılı kararında; İstanbul ili, Beyoğlu ilçesi, Bedrettin Mahallesi, Tarihi ve Kentsel Sit Alanı içerisinde yer alan, mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait, 916 ada, 1 parselde kayıtlı Haliç Tersanesi'ne ilişkin iletilen "Haliç Tersanesi Bilim Merkezi Restorasyon ve Yeniden İşlevlendirme Projesi (A, B, C, D, E, F, G, H, I ve Z Bloklar-1.Etap)'nin uygun olduğuna, araştırma çukurlarına ilişkin kazıların 06.07.2018 tarih ve 336347 sayılı Temel Gözlem Çukurları için hazırlanan teknik raporda belirtilen yöntemler doğrultusunda ve ilgili Müze denetiminde yapılmasına, yapılacak kazı çalışmalarının sonucuna ilişkin raporun Kurul'a iletilmesine, tescilli yapılardan D (Ahşabiye Atölyesi) ve I (Makine Atölyesi) bloklardaki raspa çalışmalarının Koruma Uygulama ve Denetim Büroları (KUDEB) denetiminde yapılabileceğine karar verilmiştir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; İstanbul ili, Beyoğlu ilçesi, Bedrettin Mahallesi, Tarihi ve Kentsel Sit Alanı içerisinde yer alan, mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait, 916 ada, 1 parselde kayıtlı Haliç Tersanesi'nde 2018/509096 İKN'li Haliç Bilim Merkezi İş'i ilgili karar doğrultusunda yapılmaya başlanmıştır. Kurulca onaylanan projede olmayıp ve ilgili Kurul tarafından onayı verilmeyen, tescilsiz veya kaçak yapı durumunda olan, tarihi ve kentsel sit alanı içinde kalan K Blok; deprem riskine karşın yıkımı gerçekleşmiş ve yukarıdaki mevzuatta belirtildiği halde ilgili Kurul'dan herhangi bir onay ya da izin alınmaksızın toplam maliyeti KDV dâhil 16.713.654,38 TL olan radya temel üzerine iki katlı prefabrik bina inşaatı yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; K bloğun depreme karşı riskli halde olduğu İstanbul Teknik Üniversitesi İnşaat Fakültesi raporunda belirtilmesi üzerine yıkıldığı, yerine yapılacak yapı için yapılan başvuruya uygun görüş bildirmediği ve

yapılan yapının herhangi bir kazı yapılmaksızın basit, sökülüp takılabilen, hafif çelik bir yapı yapıldığını ve Kurul onayının alınmasına ihtiyaç bulunmadığını ifade etmiştir.

İdare cevabında her ne kadar Kurul onayının bulunmasına gerek olmadığını belirtse de, öncesinde Kurul' a başvuru yaptığı ve onay verilmediği, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21'inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılacağı ve bunların dışında her türlü inşai ve fiziki müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılacağı hükmüne istinaden K blok imalatının Kurul onayı olmadan yapılması mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak tarihi ve kentsel sit alanına ilgili Kurul kararı olmaksızın herhangi bir yapının yapılması mümkün görülmemektedir.

BULGU 15: Meclis Kararı Olmaksızın İlçe Belediyesine Ait Yapım İşinin Bedelsiz Olarak Yapılması

İdare tarafından Büyükçekmece Belediyesi'nin görev, sorumluluk ve yetki alanında bulunan yerlerde çevre düzenleme, bakım ve onarım yapım işinin yapıldığı görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, meclis kararı olmaksızın başka kamu idarelerine ait yapım, bakım, onarım işlerinin yapılması, ortak hizmet projelerinin gerçekleştirilmesi ve bu amaçla kaynak aktarılması mümkün görülmemektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; Büyükşehir Belediyesinin görev, sorumluluk ve yetki alanına giren Büyükçekmece Kordonboyu'nda yapılan çevre düzenleme yapım işi ile ilgili olarak, Büyükçekmece Belediyesinin sorumluluk alanına ait 8.190,60 metrekarelik alana ilişkin herhangi bir meclis kararı, protokol vs. olmaksızın, çevre düzenleme, bakım ve onarım işlerinin üstlenildiği ve bu işlerin karşılığında İdare bütçesinden yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 8.190,60 metrekaRELİK alanın bahse konu projenin mütemmim cüzü niteliğinde olduğu, bu alandaki imalatlar yapılmadan projenin tamamlanmasının mümkün olmadığı, söz konusu alana yapılan imalatların peyzaj niteliğinde ve herhangi bir gelir getirici nitelik taşımadığı, bundan sonraki işlerde bulgu konusuna yönelik azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bulguda ve mevzuatta belirtildiği üzere; meclis kararı olmaksızın başka kamu idarelerine ait yapım, bakım, onarım işlerinin yapılmayacağıdır. Proje dahilinde imalat yapılan alanın mütemmim cüzü niteliğinde olması, imalatlar yapılmadan projenin tamamlanamayacak olması veya gelir getirici nitelik taşıması işin yapılmasını mevzuata uygun hale getirmeyecektir.

Sonuç olarak; İdare tarafından diğer kamu idarelerine ait işlerin yerine getirilebilmesi için meclis kararı alınması gerekmektedir.

BULGU 16: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Fen İşleri Dairesi Başkanlığının bazı yapım işlerinde ve Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığına ait tüm yapım işlerinde, yüklenici tarafından yaptırılan All Risk (Bütün Riskler) sigortasında bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde; yüklenicinin çeşitli risklere karşı yaptıracığı All Risk (Bütün Riskler) poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu mevzuat hükmü çerçevesinde; muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ilgili daire başkanlıklarınca yaptırılan bazı yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine aykırı olarak; diğer doğal afetler, yangın, hırsızlık, bakım hasarları muafiyeti %10, diğer hasar muafiyeti %10, üçüncü şahıs mali mesuliyet maddi zarar muafiyeti %10 oranında uygulanmıştır.

Yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulanmasına ilişkin bazı örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 24: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İşin Adı	Muafiyet Kalemleri ve Oranları
1	İstanbul Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Plent Altı Asfalt Temini, Nakli ve Serimi İş	3. Şahıs Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL Kloz 102: 10 Asgari 5.000 TL Diğer Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL
2	İstanbul Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Mamul Asfalt ve Yapıştırıcı Malzeme Temini, Nakli ve Serim İş	3. Şahıs Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL (Hiçbir surette sigorta bedelinin %2 sini geçemez.) Kloz 102: %10 Asgari 5.000 TL (Hiçbir surette sigorta bedelinin %2 sini geçemez.) Diğer Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL (Hiçbir surette sigorta bedelinin %2 sini geçemez.)
3	Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İş	Kloz 006 fazla mesai, gece işçiliği, tatil günlerinde çalışma ve seri taşıma ek giderleri teminatı: beher hasarın %10'u azami 1.500.000 TL Kloz 007 uçakla taşıma ek giderleri teminatı: beher hasarın %10'u azami 1.500.000 TL Kloz 013 şantiye dışında depolanan inşaat malzemeleri teminatı: depo başı 500.000 TL, toplamda 3 depo (adreslerin bildirilmesi şartı ile geçerlidir.) Kloz 113 yurt içi taşımalar teminatı: limit: sefer başı 500.000 TL, toplamda 1.500.000 TL Kloz 117 temiz su ve pis su borularının döşenmesine ilişkin özel şartlar: Hendek azami uzunluğu 150 metre x 2 kısım Ek Teminatlar: İşveren mali mesuliyet teminatı inşaat vadesi süresince ödenecek tazminat limiti toplamda 900000- TL ile sınırlıdır. Diğer Hasarlar: asgari 2.500 USD olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır Hırsızlık: asgari 5.000 USD olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır 3.Ş.M.M.(maddi): asgari 1.000 USD olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır Bakım Devresi: asgari 5.000 USD olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır Yurtiçi Taşımalar: asgari 2.500 USD olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır
4	Avrupa Yakası 1.,3. ve 4. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İş	MR006 fazla mesai, gece işçiliği, tatil günlerinde çalışma ve seri taşıma ek

		<p>giderleri teminatı: beher hasarın %10 u max. 100.000 TL MR007 uçakla taşıma ek giderleri teminatı: beher hasarın %10 u max. 100.000 TL MR111 Toprak Kayması Sonucu Enkaz Kaldırma Giderleri Teminatı: İnşaat işleri sigorta bedelinin %4 ü ile sınırlıdır. Kazık-İksa- Ankraj: Beher hasarın %20 si, asgari 3.000 USD Hırsızlık: Beher hasarın %20 si, asgari 2.000 USD Bakım: Beher hasarın %10 u, asgari 1.000 USD 3.Şahıs M.M. (maddi): Beher hasarın %10 u, asgari 1.500 USD Diğer Tüm Hasarlarda: Beher hasarın %10 u, asgari 1.000 USD</p>
5	Avrupa Yakası 2.,5. ve 6. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşi	<p>Sel su baskını /yer kayması/toprak çökmesi hasarı: %10- min. 300.000 TL Diğer tabiat olayları/ bakım devresi: %10- min. 60.000 TL Hırsızlık: %10 – min. 120.000 TL Diğer Hasarlar: %10 – min. 40.000 TL 3. Şahıs MM maddi: %10 – min. 12.500 TL</p>
6	2018/509096 İKN'li "Haliç Bilim Merkezi" işi	<p>3. Şahıs Hasarlar: %10- Min. 1.000USD Profesyonel Hizmetler Klozu: %10 u Min. 50.000TL Kloz 013 şantiye dışında depolanan inşaat malzemeleri teminatı: Diğer Hasarlar: %10- Min. 1.500USD Diğer Doğal Afetler: %10 u Min. 2.000USD Hırsızlık Hasarı: %10-Min. 1.000USD Mevcut Tesisler: %10- Min 1.000USD Bakım Devresi: %10- Min. 2.000USD Kloz 102: 10 Asgari 5.000 TL İdareye teslim edilen all risk sigortasında %10 Asgari 1.000 USD olarak düzenlenmiştir.</p>
7	2023/772341 İKN'li Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	<p>3. Şahıs Hasarlar Mali Mesuliyet: %10 Min. 1.000USD Bakım Devresi: %10- Min. 5.000USD Diğer Tabiat Olayları Hasarları: %10'u Min. 5.000USD Yangın Hasarı: %10- Min 5.000USD Hırsızlık: Hasarı: %10- Min 3.500USD Test Devresi Hasarı: %10 u Min. 5.000USD Diğer Şantiye Tesisleri ve Ekipman Hasarları (CPE): %10 Min. 2.500USD Diğer Hasarlar: %10 Min. 5.000USD Kloz 102: %10 Asgari 2.500 USD</p>

8	2023/228984 Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	Deprem ve Yanardağ Hasarları: %80 Sigortacı %20 Sigortalı karşılar ve %80 üzerinden Koasürans %2 Muafiyet Uygulanır Grev Lokavt Halk Hareketleri / Terör Hasarları: %80 Sigortacı %20 Sigortalı karşılar ve %80 üzerinden Koasürans %2 Muafiyet Uygulanır Diğer Doğal Afetler: %10 u Min. 2.500USD Yangın Hasarı: %10-Min 5.000USD Hırsızlık Hasarı: %10-Min. 5.000USD 3. Şahıs Hasarlar: %10-Min. 1.500USD Bakım Devresi: %10-Min. 2.500USD Diğer Şantiye Tesisleri ve Ekipman Hasarları (CPE): %10-Min. 2.500USD Diğer Hasarlar: %10-Min. 5.000USD
---	---	--

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının mevzuatta yer alan orandan yüksek belirlenmesi yüklenicinin nihai sorumluluğunu değiştirmemekle birlikte; olası risklerin vuku bulması durumunda sigorta şirketlerinin zarar üstlenimlerini azaltmakta, yüklenicinin risk maliyetine katlanma yükümlülüğünü arttırmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereği, yapım işlerine ilişkin All Risk (Bütün Riskler) sigorta poliçelerinde %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 17: Özel Halk Otobüslerinin 3. Kişilerin Kusurundan Kaynaklı Kazalar Sebepiyle Gerçekleştiremediği Seferlere İlişkin Ödenen Ücretlerin Rücu İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi

Özel halk otobüslerinin karıştığı ve 3'üncü kişilerin kusurundan kaynaklı kazalar sonucunda bazı seferlerin gerçekleştirilemediği, İdare tarafından gerçekleştirilemeyen seferlerin hakedişe konu edildiği ve 3'üncü kişilere rücu işlemlerinin İdare tarafından gerçekleştirilmediği 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 ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

167’nci maddesinde, aksi kararlaştırılmadıkça veya borçlular arasındaki hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça borçlulardan her birinin alacaklıya yapılan ifadan birbirlerine karşı eşit paylarla sorumlu olacakları, kendisine düşen paydan fazla ifade bulunan borçlunun ödediği fazla miktarı diğer borçlulardan isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun İkinci Ayrımın “*Haksız Fiillerden Doğan Borç İlişkileri*” başlıklı 49’uncu maddesinde “*Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren de bu zararı gidermekle yükümlüdür.*” denilmektedir.

Aynı Kanunun “Zararın ve kusurun ispatı” başlıklı 50’nci maddesinde, “*Zarar gören, zararını ve zarar verenin kusurunu ispat yükü altındadır. Uğranılan zararın miktarı tam olarak ispat edilemiyorsa hâkim, olayların olağan akışını ve zarar görenin aldığı önlemleri göz önünde tutarak, zararın miktarını hakkaniyete uygun olarak belirler.*” Hükümü mevcuttur.

Yine aynı Kanunun “Tazminat Belirlenmesi” başlıklı 51’inci maddesinde, “*Hâkim, tazminatın kapsamını ve ödenme biçimini, durumun gereğini ve özellikle kusurun ağırlığını göz önüne alarak belirler. Tazminatın irat biçiminde ödenmesine hükmedilirse, borçlu güvence göstermekle yükümlüdür.*” İfadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden İdarelerin kamu kaynaklarının kullanılmasında sorumlulukları olduğu ve bu kapsamda haksız fiil sonucu İdare zarara uğratıldığında zararın tazmini kapsamında 3’üncü kişilere rücu işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde toplu taşıma hizmetleri, 17.09.2020 tarih ve 906 Sayılı Meclis kararıyla, UKOME ile belirlenen yolcu ücret tarifesine göre elde edilen yolculuk ücretlerinin taşıma faaliyetini yapan işletmecilere (özel halk otobüsü işletmecileri) ait olması sisteminden vazgeçilerek özel halk otobüslerinden hizmet temin edilmesi yöntemine geçilmiştir. Bu kapsamda İstanbul genelinde faaliyet gösteren özel halk otobüslerinin, sunmuş oldukları hizmet karşılığında gelirlerinin destekleme modeliyle sabit ve değişken maliyetler gözetilerek kilometre bazlı hesaplama sistemiyle ödenmesine karar verilmiştir. Bahsi geçen karar öncesinde bilet basım sayısına bağlı ödeme yapılırken, söz konusu karar ile birlikte ödeme sistemi

değiştirilerek, mesafe bazlı ödeme yapılması kabul edilmiştir. Dolayısıyla özel halk otobüslerinde yolcular tarafından basılan bilet ücretleri Büyükşehir Belediyesine ait olmak üzere otobüs firmaları hizmet sunucusu olarak gerçekleştirdikleri sefer başı kilometre ücretlerini almaktadırlar.

Belediyenin yeni sistemde özel halk otobüslerine yaptığı ödemeler özel taşımacılık sistemi (OTİS) yönergesi kapsamında gerçekleştirilmekte olup basılan yolcu bilet ücretlerinden bağımsız bir şekilde sefer başına ödenmektedir.

Yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından özel halk otobüslerine gerçekleştirilen hakediş ödemeleri incelenmiş olup gerçekleştirilemeyen seferlere ilişkin ödeme yapıldığı görülmüştür. İşin ayrıntısına inildiğinde özel halk otobüslerinin karıştığı kazaların otobüs şoförünün kusurundan kaynaklandığı durumlarda ödeme alamadıkları ancak üçüncü kişilerin kusurundan kaynaklı kazalarda özel halk otobüslerine seferi gerçekleştirmiş gibi ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu durum 3'üncü kişilerin kusuru sonucunda gerçekleştirilemeyen seferlerin yüküne Belediyenin katlanması sonucunu doğurmaktadır. Söz konusu kazalarda gerçekleştirilmeyen seferler, hem sefer ödemelerinin özel halk otobüslerine gerçekleştirilmesi hem de seferden sağlanacak yolcu bilet gelirlerinden mahrum kalmak suretiyle idareyi maddi külfete sokmaktadır.

2023 yılı içerisinde üçüncü kişilerden kaynaklı özel halk otobüslerinin gerçekleştiremedikleri 5232 sefer sayısı bulunmakta olup İdare tarafından söz konusu 5232 sefer için özel halk otobüslerine 3.136.143,11 TL ödeme gerçekleştirilmiştir. Ancak İdare tarafından gerek gerçekleştirilemeyen ancak özel halk otobüslerine yapılan 3.136.143,11 TL sefer ödemeleri gerekse mahrum kalınan bilet ücretleri açısından herhangi bir rücu işlemi gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bahsi geçen zayı seferler (özel halk otobüslerinin gerçekleştiremedikleri) kapsamında meydana gelen sefer ödemeleri ile mahrum kalınan bilet ücretlerine dair İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) ile gerekli resmi yazışmaların yapılması ve bu bedellerin temin edilmesi adına gereken tüm yasal işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından üçüncü kişilerin kusurundan kaynaklı katlanılan maddi külfetin rücu işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi

2023 yılı içerisinde yapılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımları, 2023 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşi İşlerine 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 Usullerin "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 Esasların "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 ihalelerdeki araç kiralamalarında akaryakıtın da dâhil edilerek ihaleye çıktığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, diğer harcama birimlerinin yapmış olduğu akaryakıt dâhil araç kiralamaları özünde doğrudan hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi ihalesi olmamakla birlikte bu ihalelerin veya alımların içinde akaryakıt dâhil taşıt edinilmesinin söz konusu Esas ve Usuller kapsamında değerlendirilmesi gerekir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; hizmet alımı ihalesi ile atıkların geri kazanımının sağlanması için aktarma istasyonlarının şehir merkezinden uzak olduğu, bununla birlikte meydana gelebilecek doğal afetlere acil müdahale edilmesi gerektiği, İdareye ait akaryakıt istasyonlarının şehir merkezinde bulunması nedenleriyle tüm bu

hizmetlerin koordinasyonu ve kontrolü için akaryakıt dahil araç temin edildiği,

“2023 yılı Katı Atık Doğrudan Hizmet Alımı İşi” dosyasında; toplam 92 adet kara aracı, iş makinesi vb. araç kiralamaları yapıldığı,

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,

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in 6’ncı maddesinde; yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak taşıt edinilebileceği hükmünün doğrudan taşıt kiralama ihalesi kapsamında yer almayan ve diğer hizmet alımları bünyesinde işin yürütülmesi için gerekli olan ve taşıt kiralamasına ilişkin bedelin toplam ihale bedeli içerisinde önemli paya sahip olmadığı ihaleler kapsamında edinilecek olan taşıtlara uygulanmayacağına ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü olduğu, bu görüşe istinaden ihale konusu işin doğrudan taşıt kiralama işi olmadığı, ihale konusu işe esas hizmetlerin yerine getirilebilmesini temin etmek amacıyla tamamlayıcı nitelikte taşıtların ihale kapsamına alındığı, dolayısıyla mevzuata aykırı herhangi bir durum oluşmadığı, ayrıca yıl içerisinde araç ve yakıtla ilgili eksik gerçekleştirmeler de tutanakla tespit edilerek yüklenicinin aylık hakedişinden kesinti yapılarak herhangi bir kamu zararına yol açılmadığı ifade edilmiştir.

Ancak İdare tarafından her ne kadar atıkların geri dönüştürülmesi tesislerinin uzak olduğu, doğal afet durumunda acil müdahale edilebilmesi gerekliliği, uzak ilçelerde hizmet sağlayan birim araçlarının Kartal ve Edirnekapı istasyonlarına gelmesinin hem vakit hem de yakıt israfına neden olacağı ifade edilse de söz konusu açıklamaların ihaleler de araç temini yanında akaryakıt kaleminin de dahil edilerek çıkılması hususunu haklı kılmamaktadır. Zira yapılan denetimde İdarenin sadece Edirnekapı ve Kartalda değil 104 ayrı noktada istasyonu bulunmakta olup merkeze uzak olan ilçelerde de istasyonları bulunduğu görülmüştür. Bunun yanında olası doğal afetler ile akaryakıt dahil araç kiralaması hususuna ilişkin ilgi kurulamamıştır. Zira İdarenin İstanbul ilinin neredeyse geneline yayılmış akaryakıt istasyonu bulunmaktadır. Ayrıca İdare her ne kadar Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşüne istinaden söz konusu akaryakıt alımlarını ihaleler içerisine dahil edildiği ifade edilse de Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşüne bakıldığında; diğer hizmet alımları bünyesinde temin edilen akaryakıtların

işin yürütülmesi için gerekli olmasına bağlamıştır. Ancak idarenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları, spor tesislerinin işletilmesi vb. birçok ihalede akaryakıt dahil ihaleye çıktığı her ne kadar doğrudan araç kiralama ihalesi olmasa da ihale konusu işin yürütülmesi için gerekli olmayan ihalelerde de akaryakıtın dahil edildiği görülmüştür. Bu sebeple İdarenin cevabı bulguyu karşılamamaktadır.

Sonuç olarak; personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımları ve diğer hizmet alımı ihaleleri kapsamında yapılan araç kiralamalarının yukarıda açıklanan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 19: Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi

Araç kiralama hizmet alımı ihalesi dışındaki birçok ihalede kontrol aracı, hizmet aracı vb. adlar altında 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 şekilde kullanımının sağlanması olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca 237 sayılı Taşıt Kanununun 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 ilişkin Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir.

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 Usullerdeki araçlarla ilgili motor ve silindir hacmi, yabancı menşeli olmaması ve diğer şartlar geçerliliğini korumuştur.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden; taşıtlara ilişkin asıl amacın, giderlerin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yer açılmadan araç temin edilmesi gerektiği, ayrıca kiralanacak olan araçlarla ilgili hususların belirlenmesinde Cumhurbaşkanının yetkili

olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda araçlarla ilgili Cumhurbaşkanı tarafından Genelge çıkarılmış ve kamu kurumlarının taşıt sayılarında 2021 yılından başlamak üzere kümülatif azaltma yapması gerektiği belirtilerek yabancı menşeli ve 1600cc motor ve silindir hacmin üzerindeki binek araçların kiralanmaması gerektiği düzenlenmiştir.

İdareler söz konusu Genelge ile Esas ve Usullerde yer alan şartlara uymakla yükümlüdür.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından ihale edilen araç kiralama ihalesinde 742 adet binek araç kiralaması yapılmıştır. Ancak, söz konusu İhale dışında 2023 Yılı Yeşil Alan Ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alım İşi, Çevre Koruma Hafriyat Merkezinin Hizmete Hazır Halde Tutulmasına İşi, 2023 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi 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 1163 adet olduğu tespit edilmiştir. Müdürlüklerin asıl araç ihalesi dışında farklı birçok ihalelerle araç edinilmesini genel alım yöntemi haline getirdiği anlaşılmaktadır.

237 sayılı Taşıt Kanuna tabi idarelerin hizmet alımı suretiyle araç kiralama hizmetlerinde uyacağı kurallar Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller ile Cumhurbaşkanınca belirlenen esaslar çerçevesinde düzenlenmekle birlikte edinilen araçlara ilişkin belirlenen cins, adet, yaş, kaynak ve yabancı menşeli olmama kriterlerinin idareler açısından bağlayıcılığı bulunmaktadır. Bu kapsamda Belediye tarafından ilgili olsun veya olmasın birçok ihalede binek araç temin edinilmesi ve edinilen araçların mevzuatların izin verdiği şartları sağlayıp sağlamadıklarının takibi güçleşmektedir. Kaldı ki bahsi geçen ihalelerin bazılarında mevzuata aykırı araçların kiralandığı da görülmüştür.

Yukarıda yer verilen 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. Ayrıca İdare tarafından 237 sayılı Taşıt Kanuna tabi idarelerin hizmet alımı suretiyle araç kiralama hizmetlerinde uyacağı kurallara (cins, adet, yaş, kaynak ve yabancı menşeli olmama) dikkat edilerek, mevzuata uygun hareket edildiği ve bu hususta aykırılıkların olmaması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından nerdeyse bütün ihalelerde binek araç kiralaması yapılmasının, ihale konusu işlerle doğal bağlantılı olduğu söylene de 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. özellikte 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 kiralınması 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 düşünülmele birlikte İdareye ait araçların mevzuatın öngördüğü hususlara uyup uymadığı ve gerekli şartları sağlayıp sağlamadığının takibinin yapılması ve ihtiyaç fazlası araçların kiralınmaması konusunda gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 20: Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Takibinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki tüm araçların takibini yapmak için oluşturulmuş AYS (Araç Yönetim Sistemi)'ye bazı araçların kayıtlı olmadığı 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 oluşturulan AYS üzerinden araçların takibi yapılmaktadır. Belediye bünyesinde yer alan araçların AYS dışında kalmaması için belirli kurallar belirlenmiştir. Örneğin; araçların Belediye'ye ait akaryakıt istasyonlarından yakıt alabilmesi için AYS'ye kayıtlı olma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 113 şube müdürlüğünden bünyesinde bulunan kiralama yoluyla edinilen araçlara ilişkin sayı istenmiş olup gelen cevaplar doğrultusunda İBB bünyesinde toplam 4.616 araç olduğu ifade edilmiştir. Ancak Araç Yönetim Sistemi'ne (AYS) kayıtlı araç sayısının 4.517 olduğu tespit edilmiştir. Müdürlüklerden gelen araç listesi ile AYS'de yer alan araç listesinde meydana gelen 99 adet araç farkının tespiti amacıyla araç listelerinin ayrıntısına bakıldığında, Müdürlükler bünyesinde yer alan, ancak Araç Yönetim Sisteminde bulunmayan 642 araç olduğu; söz konusu 642 aracın hizmet alımı ihaleleriyle temin edildiği; ancak Destek Hizmetleri Müdürlüğüne bildirilmediği anlaşılmıştır. Ayrıca, AYS'de yer alan ancak Müdürlüklerin göndermiş olduğu listede yer almayan 495 araç olduğu görülmüştür. Söz konusu bu 495 aracın temin edildiği ihalelerinin bazılarının geçmiş yıllarda bittiği bazı araçların yenisi ile değiştirildiği tespit edilmiştir. Bunun yanında, bazı hizmet ihalelerinde öngörülen araçlar 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 1137 (642+495) araçlık fark olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 18.01.2024 tarih ve 42791 sayılı yazı ile tüm birimlerden uhdelerindeki kiralık, resmi ve ihale yolu (KHK, yapım işi vs) ile temin edilmiş araç bilgilerinin, Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğüne gönderilmesinin talep edildiği, araçlara ait bilgilerin güncellenerek sistemle uyumlu hale getirildiği, ayrıca akaryakıt sistemi yakıt çipi ve STAWİZ programı ile takip edildiğinden yakıt ile ilgili oluşan bütün değişikliklerin anlık olarak sisteme girildiği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar araç yönetim sistemi ile birim araç envanterlerinin uyumlu hale getirildiği belirtilse de 2023 yılı denetimlerinde envanter ile araç yönetim sistemi arasında fark olduğu tespit edilmiş

ve araç envanteri yeni yapılan ihale veya biten ihaleler sebebiyle değişebilmektedir. Bu sebeple envanter ile araç yönetim sistemi programının uyumlu hale getirilip getirilmediği izleyen denetim döneminde takip edilecektir.

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 bitiği halde bu araçların AYS’den silinmesi yapılmadığı için Belediye akaryakıt istasyonlarından yakıt alma riski bulunduğu,

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

-Listede ki farklılığa sebep olan araçların kamu hizmetinde olup olmadığı tespit edilemediğinden suiistimale açık olduğu ve risk oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 21: Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması

İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda 92 adet taşıtın trafik tescil kayıtlarında olmasına karşın İdare envanterinde mevcut olmadığı tespit edilmiştir.

5108 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “*Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk*” başlıklı 48’inci maddesinde, “*Kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Taşınırların özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz. Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettilmesini sağlamakla yükümlüdür. 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*” denilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden sorumlu olduğu, kasıt, kusur veya ihmali sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkili bulunduğu, taşınırların muhafazasından, yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, "*Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu,

"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde, taşınırların, 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, gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği,

"Satış suretiyle çıkış" başlıklı 26'nci maddesinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde satılan taşınırların Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek çıkış kaydedileceği ve satışa ilişkin karar veya onayın bir nüshasının fişin birinci nüshasına bağlanacağı,

"Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27'nci maddesinde, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı eğer çalınma kırılma vb. hallerde kasıt, kusur, ihmali veya tedbirsizlik olup olmadığı araştırılarak sonuçları ayrı bir tutanakta belirtileceği düzenleme altına alınmıştır.

İdarenin mülkiyetinde ki taşınırların tespiti amacıyla Noterler Birliğine yazı yazılmıştır. Noterler Birliği tarafından gönderilen listede yer alan ancak Belediye envanterinde yer almayan 177 aracın olduğu tespit edilmiştir. Envanterde yer almayan 177 araca ilişkin yapılan incelemelerde; 24 adet aracın ekonomik ömrünü doldurması sebebiyle hurdalıkta yer aldığı ancak üzerlerinde haciz işlemi olduğundan dolayı trafik tescilinden düşme işleminin

gerçekleştirilemediği, 57 adet aracın geçmiş yıllarda kamu kurumlarına satıldığı ancak tescil devir işlemlerinin yapılmamasından dolayı hâlihazırda İstanbul Büyükşehir Belediyesi adına tescilli oldukları, 4 aracın İl İdare Kurulu kararıyla devir işlemlerinin gerçekleştirildiği ancak trafik tescil işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür. Kalan 92 (177-85=92) araca ilişkin herhangi bir kayıt getirilememiş olup mahiyeti bilinmemektedir.

Bununla birlikte satılan 57 adet aracın trafik tescil kayıtlarının İstanbul Büyükşehir Belediyesinde görünmesi sebebiyle konunun ayrıntısına girilmiş ve araçları satın alan 56 kamu idaresinden Sivas Belediyesi, Siirt Belediyesi, Aslanapa Belediyesi, Tavşanlı Belediyesi ve Serdivan Belediyesi'ne araçların akıbeti amacıyla resmi yazı yazılmıştır. Gelen cevaplarda Tavşanlı ve Aslanapa Belediyeleri araçların kendilerinde olduğunu belirterek araçlara ilişkin kanıtlayıcı belge ve fotoğrafları göndermişlerdir. Serdivan Belediyesi İBB'den satın aldığı aracı 29.03.2006 tarihinde üçüncü kişiye sattığını, Siirt ve Sivas Belediyeleri ise (İstanbul Büyükşehir Belediyesinde söz konusu araçların satış işlemine ilişkin evrakların olmasına rağmen) araçların hem fiziki olarak hem de belge veya kayıt olarak envanterlerinde olmadığını belirtmişlerdir.

Satış işlemi gerçekleştirilen ve Büyükşehir Belediyesinde satışa ilişkin evrakları bulunan ancak resmi kayıtlarda İBB üzerine olan araçlardan bazılarının satılan idare tarafından mahiyetinin bilinmemesi veya başka kişilere satışının yapılması Büyükşehir Belediyesi açısından risk içermektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 92 adet aracın belge ve bilgilerine ulaşmak üzere yapılan çalışmalar neticesinde; 1 adedinin 2003 yılında piyasaya ve 67 adedinin 1995-1999 yılları arasında İSBAK A.Ş. 'ye olmak üzere 68 adet aracın ihale yoluyla satıldığı, 5 adet aracın hurda olarak 2008-2012 yılları arasında MKE Kurumuna satıldığı, 3 adet aracın meclis kararıyla 2005 yılında Endonezya'ya hibe edildiği, 1 adet aracın ise Makine İkmal Şube Müdürlüğü bünyesinde faal olarak kullanıldığı ve envantere kaydının bulunduğu, ayrıca, taşınır mal programında yapılan incelemede, Yol Bakım Müdürlüğü (Şu anki Makine İkmal Şube Müdürlüğü) envanterinde bulunan 1 adet aracın 19.11.2009 tarih, 13201 numaralı çıkış evrakında çalıntı bilgisi olduğu, Atölyeler Müdürlüğü (Şu anki Deniz Hizmetleri Şube Müdürlüğü) envanterinde bulunan aracın ise 28.01.2013 tarih, 38407 numaralı çıkış evrakı ile imha edildiği,

Araçların ve bu araçlara ait işlemlerin eski yıllarda yapılmış olması, birimlerde ki yapısal değişimler ve personel değişimleri vb. sebepler belge ve bilgilere ulaşılmasını zor hale getirmiş olup çalışmaların ancak neticelenebildiği,

Tüm arama ve çalışmalara rağmen 13 adet aracın akıbetiyle ilgili hiçbir belge ve bilgiye ulaşılamadığı, mevcut Taşınır Mal Programının 2007 yılında kullanılmaya başlandığı, konu edilen 13 adet aracın 2007 yılından önce envanterden çıkarılmış olabileceği ihtimali düşünülerek 1994-2007 yılları arasında kullanılan Ambar Uygulaması programı kayıtlarında bu araç bilgilerinin olup olmadığının incelemek üzere Bilgi İşlem Şube Müdürlüğüne müracaat edildiği,

Ambar Uygulaması programında bazı girişlerin plaka üzerinden değil motor ve şasi numaraları üzerinden girişlerinin yapıldığı anlaşıldığı için 13 adet aracın motor ve şasi numaralarının tespiti amacıyla Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nün yardımlarıyla noterden 13 adet aracın motor ve şasi numaralarına ulaşıldığı, ancak motor ve şasi numaraları üzerinden Ambar Uygulaması programında yapılan incelemede 13 adet araçla ilgili herhangi bir bilgiye ulaşılamadığı 13 adet araçla ilgili noterden alınan bilgilerde bu araçların model yıllarının 1964 ile 1986 arasındaki yıllara ait olduğu ve bu araçların Ambar Uygulaması programının başlangıç tarihi olan 1994 yılından önce satış veya hurda yoluyla kayıtlardan çıkarılmış olabileceği, 1994 yılından önce ise kullanımda olan herhangi bir ayniyat programı olmadığı için fiili imkânsızlık sebebiyle 13 adet araçla ilgili hiçbir bilgi ve belgeye ulaşılamadığı belirtilmiştir.

Söz konusu bulgu kapsamında, belge ve bilgilerine ulaşılan 130 adedi satış, 4 adedi devir, 3 adedi hibe, 1 adedi çalınma ve 1 adedi imha nedeniyle İdare envanterinden çıkarılan toplam 139 adet aracın trafik tescil işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir. İdare tarafından söz konusu 92 adet araçtan 78 adedinin hibe, satılma, çalıntı vb. yollarla envanterden çıkarıldığı ve bir adetinin faal olarak kullanıldığı 13 adet araç hakkında ise akıbetlerinin bilinmediği ifade edilse de söz konusu 78 adet araç trafik tescil kayıtlarında İdare üzerinde görünmekte ve risk içermektedir. Ayrıca akıbetlerinin bilinmemesi sebebiyle belge sunulamayan 13 adet aracın İdare tarafından akıbetlerinin öğrenilmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmekte olup kayıp ve kötüye kullanılmasından sorumlu olanların tespit edilmesi ve mevzuatın gerektirdiği işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; trafik tescillerinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi üzerine kayıtlı olan ancak akıbeti bilinmeyen 13 adet, satış işlemi gerçekleştirilen ancak resmi kayıtlarda

Büyükşehir Belediyesi adına kayıtlı olan 130 adet, İl İdare Kurulu kararı ile devir işlemi gerçekleştirilen ancak Büyükşehir Belediyesi üzerine kayıtlı 4 adet, hibe edilen 3 adet, çalınan 1 adet ve imha edilen 1 adet olmak üzere, toplamda 152 adet aracın akıbetlerinin belirlenmesi, satış veya devir olan taşıtların trafik tescil işlemlerinin gerçekleştirilmesi, kayıp ve kötüye kullanılmasından sorumlu olanların tespit edilmesi ve mevzuatın gerektirdiği işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: Danışmanlık Hizmet Alımlarıyla Hazırlanan Projelerin Kullanılmaması

İdarenin planlanan yapım işlerinin projelendirilmesi sonucunda tamamlanan bazı projelerin herhangi bir yapım işi kapsamında değerlendirilmediği ve dolayısıyla âtıl bırakıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre;

-Ön proje; belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dâhil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

-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,

-Uygulama projesi; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi

ifade etmektedir.

Aynı Kanun'un "İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 27'nci maddesine göre, ihale veya ön yeterlik dokümanında yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnamelerin bulunması zorunludur.

Aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye

çıkılamayacağı hüküm altına alınmakla birlikte ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilecek istisnai haller de sayılmıştır.

Projelendirme ise İdarenin personeli tarafından yapılabileceği gibi danışmanlık hizmet alım ihalesi yoluyla da danışmanlık hizmet sunucularına da yaptırılabilir. Danışmanlık hizmet alımlarına, Kanun'un 48'inci maddesinde yer verilmiş olup ayrıca konu, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile detaylandırılmıştır.

Bu hükümlerden anlaşılmaktadır ki yapım işlerinde proje olmadan ihaleye çıkılamamaktadır ve bir projenin hazırlanma amacı ise ilgili yapım işinin temelini oluşturmaktır.

Yapılan incelemelerde, Etüt ve Projeler Daire Başkanlığı tarafından yapılan proje hizmet alımı suretiyle hazırlatılan çok sayıda projenin uygulamacı birimler tarafından kullanılmadığı, yapım işi aşamasına geçirilmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamında yürütülen çalışmaya göre, 2012-2023 yılları arasında uygulamacı birim olarak ilgili şube müdürlüklerine havale edilen 1.307 projeden 646 adedinin herhangi bir yapım işi ihalesine bağlanmadığı anlaşılmıştır.

Projelendirme işleminin tek başına sonuç doğurmadığı, yapım işlerinin öncelikli aşamalarından biri olduğu düşünüldüğünde yapımına başlanmayacak işler için proje hizmet alımı yapılmamalıdır. Bazı durumlarda fikir projelerinde veya projelendirme sırasında etüt çalışmalarında yapımın gerçekleştirilemeyeceği görülebilir ancak projenin tamamlanması halinde yapım işi yapılabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim projelerin atıl kalma ihtimalinin asgari seviyede tutulması için önce planlamanın doğru ve tam yapılması gerekmektedir.

Ayrıca İdare bünyesinde "Proje Uygulama Takibi" adında bir sistemin mevcut olduğu, bu sistemin aktif kullanımı sağlanırsa proje çalışmaları ve bu projelere bağlanan yapım işlerinin aşama aşama takip edilebileceği ancak ilgili birimler tarafından bahsi geçen sistemin yeterli düzeyde kullanılmaması sebebiyle güncel olarak hangi projelerin mevcut olduğu, proje hazırlama veya yapım işlerinin hangi safhada olduğu bilgisi tam olarak elde edilemediği görülmüştür. Bu sebeple projelerin atıl kalmasının yanı sıra İdare tarafından aynı projenin tekrar hazırlanması riski doğmaktadır. Sistemin aktif ve doğru kullanımının sağlanması halinde projelerin takibi hem idare personeli hem de iç ve dış denetim için faydalı olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulguda bahsi geçen projelerin birçoğunun mülkiyet değişikliği, plan tadilatı sürelerinin uzaması ve işgal vb. nedenlerle mahkeme süreçlerinin devam etmesi veya tabi oldukları yönetmeliklerin değişmesi sonucu geçerliliğini yitirmesi nedeniyle kullanılmadığı ifade edilmiştir. Ancak belirtilen sebeplerle kullanılmadığı anlaşılan projeler bulguya dahil edilmemiştir. Temel olarak bulguda bahsi geçen hususun planlama eksikliği sonucunda ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, daha sağlıklı bir planlama sürecinden geçilerek danışmanlık hizmet alımı suretiyle proje edinilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Kültürel Etkinlikler ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüklerinin Torba İhalelerinde İhale Mevzuatındaki Hükümlere Uyulmaması

Aynı genel sekreter yardımcısına bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ile Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün muhtelif tanıtım, duyuru, organizasyon ve baskı materyalleri ihalelerinin bölündüğü ve bölünen ihalelerde aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir.

a) Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Mal ve Hizmet Alımlarının Bir Arada İhale Edilmesi

Kurumun Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığına bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü'nün 2023/156970 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi*” ile 2023/732948 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzyılında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik Ve Organizasyonların Tanıtım Ve Duyuru Hizmetleri İle Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet*” işi ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün 2022/1319365 ihale numaralı “*2023 Yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyonlar İle Tanıtım - Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi*” ihalelerinde Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olarak aralarında doğal bir bağlantı olmadığı halde mal ve hizmet alımının bir arada ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 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 birarada ihale edilemez. ...” hükmü yer almaktadır.

Kanunun temel ilkelerinden biri, mahiyetleri itibarıyla birbirinden farklı nitelik arz ettiği için mal alımı, hizmet alımı ve yapım işinin bir arada ihale edilmemesidir. İdare tarafından yapılacak bir ihalenin hangi ihale türüne dâhil olduğunun ve buna bağlı olarak uygulanacak ihale mevzuatının tespitinin yapılması gerekmektedir. Nitekim mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinde ihalenin konusu ve buna bağlı olarak mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanması farklılık göstermektedir.

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi, bu işlerden yalnız biri hakkında teknik imkâna sahip isteklilerin ihaleye katılımını engellemektedir. Bu nedenle, aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri bir arada yapılması rekabet ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

4734 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinde; Tedarikçi, mal alım ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri ve hizmet sunucusu, hizmet alım ihalelerine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımının piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içerisine dâhil edilerek, hizmet sunucusundan alınması rasyonel bir işlem değildir. Çünkü hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı olacaktır. İdare ise hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödemiş olacaktır.

Yapılan incelemelerde, aşağıda tabloda yer alan mal kalemlerinin hizmet alımı ile beraber ihale edilmesinden dolayı, Kültürel Etkinlikler Müdürlüğünün 2023/156970 numaralı ihalesinde 399 Adet ihtiyaç kalemi belirlenmiş olup 5 istekli doküman indirmiş, 1 teklif verilmiş ve 431.108.825,00 TL+KDV bedelle belediye iştiraki olan KÜLTÜR AŞ ihaleyi almıştır. Yine 2023/732948 ihale numaralı ihalede 305 Adet ihtiyaç kalemi belirlenmiş 4 istekli doküman indirmiş, 1 teklif verilmiş ve 553.871.400,00 TL+KDV bedelle ve her iki ihalede de tek teklif veren belediye iştiraki olan KÜLTÜR AŞ ihaleyi almıştır.

Halkla İlişkiler Müdürlüğünün 2022/1319365 ihale numaralı ihalesinde de aynı durum gerçekleşmiş, 216 Adet ihtiyaç kalemi belirlenmiş 4 istekli tarafından doküman indirilmiş, 2

teklif verilmiş ve 1 teklif geçerli kabul edilmiş, 555.402.000,00 TL+KDV bedel ile belediye iştiraki olan KÜLTÜR AŞ ihaleyi almıştır.

Tablo 25: Hizmet Alım İhalesinde Yer Alan ve İşin Konusu Doğal Bağlantısı Bulunmayan Mal Alımları

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığının					
Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü			Halkla İlişkiler Müdürlüğü		
İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Miktarı (Adet)	İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzyılında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet	Miktarı (Adet)	2023 Yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım- Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Miktarı (Adet)
Balon Temini	75.000	Bez Bayrak Temini	7.500	Araç İçi Telefon Tutacağı Temini	2.500
Basketbol Topu Temini	15.000	Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	50	Araç Kokusu Temini	7.500
Bez Bayrak Temini	10.000	El Bayrağı Temini	200.000	Balon Temini	100.000
Bez Çanta Temini	25.000	Futbol Topu Temini	10.000	Bardak Altlığı Seti Temini	1.000
Bloknot Temini	20.000	Oyuncak Temini	40.000	Bardak Su Temini	10.000
Boyama Kalem Seti Temini	25.000	Şapka Temini	7.500	Basketbol Topu Temini	30.000
Boyama Kitabı Temini	25.000	Şemsiye Temini	150	Bez Bayrak Temini	30.000
Defter & Kalem Seti Temini	2.500	T- Şirt Temini	7.500	Bez Çanta Temini	5.000
Defter Temini	20.000	Takvim Temini	25.000	Boyama Kalem Seti Temini	20.000
Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	75	Tela Çanta Temini	150.000	Boyama Kitabı Temini	20.000
El Bayrağı Temini	200.000	Teneke Kutulu Kahve Temini	150.000	Çini Tabak Temini	100
Futbol Topu Temini	15.000	Tepsi Temini	150.000	Defter & Kalem Seti Temini	2.000
Kalem ve Silgi Takımı Temini	20.000	Tükenmez Kalem Temini	15.000	Defter Temini	65.000
Karton Çanta Temini	50.000	Voleybol Topu Temini	10.000	Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	150
Kitap, Kitap Seti, Eğitici Oyun Kartı, Kartpostal Seti, Poster, Albüm, Harita, Harita Kitabı, Rehber ve Katalog Temini	222.000	Yağmurluk Temini	15.000	El Bayrağı Temini	500.000
Kupa Temini	2.500			Fincan Takımı Temini	1.500
Oyuncak Temini	30.000			Futbol Topu Temini	30.000
Powerbank Temini	2.500			Hazır Çözünebilir Kahve İkram Seti Temini	100.000
Satranç Takımı Temini	2.500			Hazır Çözünebilir Kahve İkram Seti Temini	100.000
Şapka Temini	15.000			Kâğıt Bardak Temini	200.000
Şemsiye Temini	500			Kalem ve Silgi Takımı Temini	15.000
T - Şirt Temini	15.000			Kampüste Çözüm Seti Temini	50.000
Tela Çanta Temini	50.000			Kapaklı / Cepli Dosya Hazırlanması	30.000
Teneke Kutulu Kahve Temini	50.000			Kart Koruyucu Temini	10.000

Teneke Kutulu Kahve Temini	50.000			Karton Çanta Temini	75.000
Tepsi Temini	50.000			Kolonya Temini	10.000
Termos Temini	2.500			Oyuncak Temini	35.000
Turistik Rehber Temini	100			Polar Şal Temini	7.500
Tükenmez Kalem Temini	25.000			Poşet Çay İkram Seti Temini	100.000
Usb Bellek Temini	2.500			Poşet Çay İkram Seti Temini	100.000
Voleybol Topu Temini	15.000			Powerbank Temini	2.500
Yağmurluk Temini	25.000			Satranç Takımı Temini	2.000
				Su Temini ve Dağıtılması	30.000
				Şapka Temini	35.000
				Şemsiye Temini	1.000
				T- Şırt Temini	35.000
				Takvim Temini	140.000
				Tela Çanta Temini	400.000
				Teneke Kutulu Kahve Temini	100.000
				Teneke Kutulu Kahve Temini	100.000
				Tepsi Temini	100.000
				Termos Temini	2.000
				Tükenmez Kalem Temini	25.000
				USB Bellek Temini	2.500
				Voleybol Topu Temini	30.000
				Yağmurluk Temini 1	76.000
				Yelken Bayrak Temini	250

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından a maddesine ilişkin olarak; dosya incelendiğinde bahse konu hizmet kalemlerinin bir bütünü meydana getiren parçalardan oluştuğu (aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olduğu) ve ifade edildiği gibi tamamının hizmet ihalesi çerçevesi içinde kaldığının görüleceği, örnek olarak da; bir organizasyonda ses sistemi kullanılacaksa bu ses sistemini kullanacak kişi/kişilerin podyum üzerine çıkması gerektiği, podyumun halı ya da pvc ile kaplanması gerektiği, organizasyona katılımın fazla olacağı düşünülüyor/öngörülüyor ise ya da bu organizasyonda sunum yapılacaksa led ekran veya projeksiyon cihazı kullanmak gerekeceği, organizasyonda kullanılacak ses sistemi ve ışık sisteminin parçalarının entegre edileceği truss sistemi kullanmak gerektiği, uluslararası bir organizasyon veya protokolün iştirak edeceği bir organizasyondan bahsediliyorsa teamül gereği kokteyl / ikram verileceği, uzun süren bir organizasyon yapılacaksa en az bir öğün yemek verilme zorunluluğu, halka açık organizasyonlarda güvenlik gereği bariyer, dedektör, x – ray cihazı kullanılacağı, organizasyon katılımcılarının doğru yönlendirilebilmesi ve organizasyonun doğru işlemesi için organizasyon görevlisi bulundurulması gerekliliği ifade edilmiştir.

Bulguyula ifade edilen husus ile İdarenin yaklaşımı benzerlik göstermektedir. Aşağıdaki maddelerde de ifade edildiği ve Kültür AŞ'nin fonksiyonları göz önüne alındığında tabloda yer alan malların, hizmetlerin veyahut işlerin bir bütün olarak Kültür AŞ'ce üstlenilmesinin olanağı yoktur. Dolayısıyla adı geçen ihalelerde görüleceği üzere işin ana tedarikçisine İdarece ulaşılamadığı için İdare ayrıca bir külfete katlanmaktadır.

Sonuç olarak; İdare, farklı istekliler tarafından sağlanabilecek ve aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alım ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyeceği gibi, yapılan işle veya alınan hizmetle ilgisi olmayan, farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek mal ve hizmet kalemlerini de ihale bünyesine katmamalıdır.

b) İhale İlan ve Dokümanında İşlerin Niteliklerinin Tam Olarak Belirtilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İhale ilânlarında bulunması zorunlu hususlar başlıklı 24'üncü maddesinde, *“İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemez. İhale ilânlarında aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:*

... c) Mal alımı ihalelerinde teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yer. ...”

İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar başlıklı 27'nci maddesinde ise *“İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur. Ön yeterlik dokümanında ise adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlik kriterlerine ve gerekli diğer belge ve bilgilere yer verilir. İdari şartnamede ihale konusuna göre asgari aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:*

... r) İhale konusu işin başlama ve bitirme tarihi, yapılma yeri, teslim şartları ve gecikme halinde alınacak cezalar. ...” hükümleri yer almaktadır

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği Temel İlkeler başlıklı 4'üncü maddesinde, İdarelerin yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları ve Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi başlıklı 9'uncu maddesinde, birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde; Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvelin hazırlanacağını, bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dâhil olan maliyetler ile varsa diğer unsurların gösterileceğini ve birim fiyata dâhil olan

maliyetlerin, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenleneceği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; İdarenin Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığına bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğünün 2023/156970 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi*” ile 2023/732948 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzylında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik Ve Organizasyonların Tanıtım Ve Duyuru Hizmetleri İle Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet*” torba ihalelerin birim fiyat teklif cetvellerinde yer alan bazı kalemlerde rekabeti, eşit muameleyi ve güvenilirlik ilkelerini zedeleyen durumlar tespit edilmiştir.

Her iki ihalede de yapılacak işler listesinde yer alan; Çocuk Oyunu / Dans Gösterisi Hizmeti Temini, Performans Sanatçıları Temini, Sanat Eseri Üretimi, Konser / Dinleti / Gösteri Hizmeti Temini ve Yetişkin Oyunu, Folklor / Dans ve Gösterisi Hizmeti Temini iş kalemlerini ihtiva eden özelliklerin net ve anlaşılır bir şekilde belirlenmediği gibi işin gerçekleştirileceği yerlerde belirtilmemiştir. Dolayısıyla rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkeleri zedelenmiştir.

Kanun’unda, ihale ilanında ve idari şartnamede işin hangi niteliklere sahip kişiler/gruplar tarafından ve nerede yerine getirileceğinin belirtilmesi zorunlu tutularak, söz konusu işler için istekliler tarafından maliyetlerin tam ve sağlıklı bir şekilde tespit edilmek suretiyle verilecek tekliflerde belirsiz bir hususun kalmamasını amaçlanmaktadır. Rekabet ve kaynakların verimli kullanılması temel ilkelerinin sağlanması için hizmetin yapılacağı yerin ve hangi niteliklere sahip kişiler/gruplar tarafından gerçekleştirileceğinin tam olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Örneğin; 2023/732948 ihale numaralı işte teknik şartnamenin 38’inci maddesinde yer alan; “*Konser/Dinleti/Gösteri Hizmeti Temini 22 iş kaleminde; 2023 yılı içerisinde idarenin yükleniciden talep edeceği 2 Adet konser/dinleti (müzik ve/veya müzikli yada müziksiz masal, öykü, şiir, vs...)/dans gösterisi/folklor gösterisi/söyleşi için kişi, sanatçı veyahut orkestra/müzik grubu/müzik topluluğu/dans grubu/folklor gruplarının her birine sergiledikleri her performans(gösteri) için net 2.000.000,00 TL kaşe bedeli ödenmesi yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir...*” ifadesi yapılacak işin niteliğini anlatmaktan uzaktır.

İdare tarafından b maddesine ilişkin olarak; istekli olabilecek firmalar için ihale öncesinde EKAP üzerinden temin edilebilecek olan Teknik Şartname, İdari Şartname ve Sözleşme Tasarısı içerisinde ilgili bilgilerin yer aldığı, isteklinin ihalenin iş ve işlemlerinin İstanbul Genelinde yapılacağını bildiği ve ihaleye girerken bunu göze alarak fiyatlandırma yapması gerektiği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği Temel İlkeler başlıklı 4'üncü maddesinde belirtilen şartları sağladığının görüldüğü ifade edilmiştir. Ancak İdarenin bulguda bahsi geçen hususu karşılayamadığı düşünülmektedir. Çünkü; İstanbul metropol alan olarak iş maliyetlerinin bölgeden bölgeye büyük farklarla değişebileceği bir alandır.

Hangi sanatçıların bu madde kapsamında hizmet sunacağı, getirilecek sanatçıların hangi özelliklerinden dolayı bu madde kapsamında temin edileceği, sanatçıların yurtiçinden mi yurtdışından mı getirileceği vs. gibi konular şeffaf bir şekilde belirtilmediği gibi konserin/gösterinin yapılacağı yerin de ihale sonrasında İdare tarafından belirlenmesi işin maliyetinin belirlenmesini zorlaştırmakta ve rekabeti sınırlandırmaktadır.

c) Benzer Nitelikteki İşlerin Ayrı İhalelerde Temin Edilmesi/Yaptırılması

Aşağıdaki tabloda gösterilen ve her üç ihalede de yer alan aralarında da doğal bağlantı bulunmayan “mal ve hizmet kalemlerinin” birleştirildiği ve aynı genel sekreter yardımcılığına bağlı farklı iki müdürlükçe bölünerek her üç ihalede de yer aldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından aralarında doğal bağlantı bulunmayan birçok iş kaleminin “muhtelif işler” adı altında bir arada ihale edilmesinin olağan bir yöntem haline dönüştürüldüğü görülmüş ve aynı mal ve hizmet kalemlerinin iki müdürlükçe farklı ihalelerde temin edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 26: Üç Farklı İhalede Temin Edilen Benzer İşler

İhale Adı			İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi (03.04.2023-31.12.2023)			İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzyılında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı (14.09.2023-31.12.2023)			2023 Yılı İstanbul Genel Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi (25.01.2023-31.12.2023)		
İlgili Birim			Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü						Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü		
	İş Kalemi	Birim	Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	İhale Birim Fiyat Toplam (TL)	Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	İhale Birim Fiyat Toplam (TL)	Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	İhale Birim Fiyat Toplam (TL)
1	Afiş Basımı 1	Adet	75.000	15,50	1.162.500,00	50.000	19,00	950.000,00	200.000	14,50	2.900.000,00
2	Akreditasyon Kartı Baskısı	Adet	25.000	7,40	185.000,00	15.000	9,00	135.000,00	20.000	7,10	142.000,00

3	Atölye Çalışmaları Hizmeti 1	Adet	500	4.850,00	2.425.000,00	350	7.150,00	2.502.500,00	750	6.500,00	4.875.000,00
4	Atölye Çalışmaları Hizmeti 2	Adet	500	6.000,00	3.000.000,00	300	8.500,00	2.550.000,00	750	8.750,00	6.562.500,00
5	Atölye Çalışmaları Hizmeti 3	Adet	200	9.000,00	1.800.000,00	200	10.750,00	2.150.000,00	400	14.500,00	5.800.000,00
6	Bariyerleme Hizmeti 1	Metre	7.500	98,50	738.750,00	7.500	120,00	900.000,00	25.000	95,00	2.375.000,00
7	Bariyerleme Hizmeti 2	Metre	5.000	145,00	725.000,00	5.000	170,00	850.000,00	7.500	135,00	1.012.500,00
8	Bariyerleme Hizmeti 3	Metre	2.000	132,50	265.000,00	5.000	160,00	800.000,00	20.000	125,00	2.500.000,00
9	Basketbol Topu Temini	Adet	15.000	132,50	1.987.500,00	10.000	160,00	1.600.000,00	30.000	130,00	3.900.000,00
10	Bez Bayrak Temini 1	Adet	5.000	140,00	700.000,00	5.000	212,50	1.062.500,00	20.000	135,00	2.700.000,00
11	Bez Bayrak Temini 2	m ²	5.000	49,00	245.000,00	7.500	57,50	431.250,00	10.000	45,00	450.000,00
12	Billboard Basımı 1	Adet	20.000	133,50	2.670.000,00	2.500	172,50	431.250,00	65.000	130,00	8.450.000,00
13	Boyama Işıklar Hizmeti	Adet	400	3.000,00	1.200.000,00	1.400	3.650,00	5.110.000,00	1.250	2.900,00	3.625.000,00
14	Boyama Kalem Seti Temini	Adet	25.000	33,50	837.500,00	20.000	45,00	900.000,00	20.000	32,50	650.000,00
15	Boyama Kitabı Temini	Adet	25.000	9,25	231.250,00	20.000	12,00	240.000,00	20.000	8,50	170.000,00
16	Broşür Basılması 1	Adet	200.000	2,30	460.000,00	150.000	2,85	427.500,00	250.000	2,20	550.000,00
17	Broşür Basılması 2	Adet	200.000	10,85	2.170.000,00	150.000	3,00	450.000,00	250.000	2,30	575.000,00
18	Broşür Basılması 3	Adet	150.000	2,40	360.000,00	75.000	4,50	337.500,00	50.000	3,50	175.000,00
19	Broşür Basılması 4	Adet	100.000	3,65	365.000,00	150.000	4,00	600.000,00	50.000	3,25	162.500,00
20	Broşür Basılması 5	Adet	100.000	3,30	330.000,00	50.000	3,50	175.000,00	250.000	2,75	687.500,00
21	Broşür Basılması 6	Adet	100.000	2,75	275.000,00	50.000	19,50	975.000,00	150.000	15,50	2.325.000,00
22	Broşür Basılması 7	Adet	50.000	15,00	750.000,00	150.000	17,50	2.625.000,00	150.000	13,50	2.025.000,00
23	Çadır Temini 1	m ²	20.000	94,00	1.880.000,00	12.500	138,00	1.725.000,00	175.000	87,75	15.356.250,00
24	Çadır Temini 2	m ²	40.000	24,25	970.000,00	1.000.000	30,50	30.500.000,00	800.000	22,00	17.600.000,00
25	Dekota Baskısı	m ²	5.000	320,00	1.600.000,00	2.000	395,00	790.000,00	5.000	315,00	1.575.000,00
26	Desk Temini	Adet	75	900,00	67.500,00	100	1.150,00	115.000,00	200	885,00	177.000,00
27	Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	Adet	75	500,00	37.500,00	50	600,00	30.000,00	150	475,00	71.250,00
28	El Bayrağı Temini	Adet	200.000	10,50	2.100.000,00	200.000	12,50	2.500.000,00	500.000	10,00	5.000.000,00
29	Elektrik Direklerine Vinil Bayrak Yapılması	Adet	7.500	230,00	1.725.000,00	5.000	350,00	1.750.000,00	25.000	225,00	5.625.000,00
30	Folyo Baskısı 1	m ²	2.500	260,00	650.000,00	1.000	320,00	320.000,00	20.000	255,00	5.100.000,00
31	Futbol Topu Temini	Adet	15.000	127,50	1.912.500,00	10.000	155,00	1.550.000,00	30.000	125,00	3.750.000,00
32	Gökyüzü Tarayıcıları Temini	Adet	400	6.750,00	2.700.000,00	2.000	8.250,00	16.500.000,00	1.750	6.500,00	11.375.000,00
33	Görüntülü Reji Sistemi Temini	Adet	25	26.500,00	662.500,00	100	34.500,00	3.450.000,00	150	24.750,00	3.712.500,00
34	Halı Kaplama Hizmeti	m ²	50.000	60,00	3.000.000,00	5.000	80,00	400.000,00	50.000	58,00	2.900.000,00
35	Isıtıcı Temini	Adet	200	2.350,00	470.000,00	500	3.050,00	1.525.000,00	1.250	2.150,00	2.687.500,00
36	Işık Sistemi Temini 1	Adet	25	75.500,00	1.887.500,00	35	117.500,00	4.112.500,00	50	74.250,00	3.712.500,00
37	Işık Sistemi Temini 2	Adet	75	34.500,00	2.587.500,00	100	47.750,00	4.775.000,00	200	33.000,00	6.600.000,00

38	Işık Sistemi Temini 3	Adet	100	4.750,00	475.000,00	125	5.600,00	700.000,00	200	4.400,00	880.000,00
39	Jeneratör Temini 1	Adet	200	8.150,00	1.630.000,00	150	11.250,00	1.687.500,00	500	7.950,00	3.975.000,00
40	Jeneratör Temini 2	Adet	175	9.000,00	1.575.000,00	200	12.500,00	2.500.000,00	500	8.800,00	4.400.000,00
41	Jeneratör Temini 3	Adet	75	14.500,00	1.087.500,00	75	20.000,00	1.500.000,00	150	14.150,00	2.122.500,00
42	Jimmy Jib Temini	Adet	100	4.400,00	440.000,00	25	5.250,00	131.250,00	150	4.150,00	622.500,00
43	Kapı Detektörü Temini	Adet	150	1.200,00	180.000,00	750	1.450,00	1.087.500,00	1.000	1.125,00	1.125.000,00
44	Kartpostal Yapımı	Adet	20.000	1,25	25.000,00	75.000	11,50	862.500,00	25.000	1,20	30.000,00
45	Katalog Baskısı 1	Adet	10.000	73,50	735.000,00	7.500	90,00	675.000,00	50.000	71,50	3.575.000,00
46	Katalog Baskısı 2	Adet	5.000	43,50	217.500,00	10.000	25,00	250.000,00	10.000	91,00	910.000,00
47	Kayıt Sistemi & Geçiş Sistemi Temini	Gün	50	2.500,00	125.000,00	50	3.000,00	150.000,00	100	2.350,00	235.000,00
48	Klima Temini	Adet	200	3.300,00	660.000,00	1.250	4.350,00	5.437.500,00	2.500	3.000,00	7.500.000,00
49	Kokteyl Hizmeti 1	Adet	12.500	95,00	1.187.500,00	7.500	130,00	975.000,00	3.500	350,00	1.225.000,00
50	Kokteyl Hizmeti 2	Adet	1.000	215,00	215.000,00	2.000	440,00	880.000,00	3.500	225,00	787.500,00
51	Konaklama Hizmeti	Adet	150	9.500,00	1.425.000,00	80	11.750,00	940.000,00	100	1.750,00	175.000,00
52	Konstrüksiyonlu Vinil Pano Yapılması	m ²	7.500	355,00	2.662.500,00	7.500	430,00	3.225.000,00	50.000	337,50	16.875.000,00
53	Kumanya Seti Temini ve Dağıtılması	Adet	10.000	56,00	560.000,00	7.500	87,50	656.250,00	15.000	55,00	825.000,00
54	Kürsü Temini	Adet	50	950,00	47.500,00	50	1.000,00	50.000,00	150	915,00	137.250,00
55	Lazer Temini	Adet	25	8.650,00	216.250,00	25	11.000,00	275.000,00	50	8.500,00	425.000,00
56	Led Ekran Temini	m ²	4.000	728,50	2.914.000,00	10.000	970,00	9.700.000,00	20.000	710,00	14.200.000,00
57	Led Televizyon Temini	Adet	150	800,00	120.000,00	150	980,00	147.000,00	500	775,00	387.500,00
58	Mesh Basımı	m ²	5.000	250,00	1.250.000,00	2.500	305,00	762.500,00	12.500	245,00	3.062.500,00
59	Mobil Kulis / Karavan Temini	Adet	250	4.350,00	1.087.500,00	350	5.500,00	1.925.000,00	850	4.150,00	3.527.500,00
60	One Way Vision Baskısı	m ²	2.500	175,00	437.500,00	1.000	215,00	215.000,00	5.000	170,00	850.000,00
61	Organizasyon Görevlisi Temini	Kişi	1.000	765,00	765.000,00	500	950,00	475.000,00	2.000	750,00	1.500.000,00
62	Oyuncak Temini 1	Adet	5.000	247,50	1.237.500,00	10.000	175,00	1.750.000,00	10.000	245,00	2.450.000,00
63	Oyuncak Temini 2	Adet	5.000	137,50	687.500,00	10.000	115,00	1.150.000,00	10.000	135,00	1.350.000,00
64	Oyuncak Temini 3	Adet	20.000	33,50	670.000,00	20.000	40,00	800.000,00	15.000	32,50	487.500,00
65	Pano Baskısı 1	Adet	5.000	18,75	93.750,00	2.500	22,50	56.250,00	10.000	17,50	175.000,00
66	Pano Baskısı 2	Adet	1.000	385,00	385.000,00			-	1.000	375,00	375.000,00
67	Pano Temini	Adet	250	885,00	221.250,00	250	1.200,00	300.000,00	750	825,00	618.750,00
68	Performans Sanatçıları Temini 1	Adet	1.000	375,00	375.000,00	400	1.450,00	580.000,00	2.500	1.350,00	3.375.000,00
69	Performans Sanatçıları Temini 2	Adet	1.000	450,00	450.000,00	300	2.850,00	855.000,00	2.500	1.775,00	4.437.500,00
70	Podyum Temini 1	m ²	50.000	81,50	4.075.000,00	7.500	112,50	843.750,00	150.000	79,75	11.962.500,00
71	Podyum Temini 2	m ²	150.000	32,50	4.875.000,00	700.000	43,50	30.450.000,00	575.000	31,25	17.968.750,00
72	Powerbank Temini	Adet	2.500	240,00	600.000,00				2.500	235,00	587.500,00

73	Projeksiyon Cihazı Temini 1	Adet	25	9.250,00	231.250,00	15	11.500,00	172.500,00	50	8.850,00	442.500,00
74	Projeksiyon Cihazı Temini 2	Adet	25	34.500,00	862.500,00	70	42.000,00	2.940.000,00	100	33.000,00	3.300.000,00
75	Pvc Kaplama Hizmeti	m ²	5.000	150,00	750.000,00	3.500	200,00	700.000,00	10.000	147,50	1.475.000,00
76	Pyroteknik Malzeme Temini ve Gösteri Yapılması	Adet	75	10.750,00	806.250,00	400	13.500,00	5.400.000,00	200	10.500,00	2.100.000,00
77	Raket Basımı	Adet	10.000	91,50	915.000,00	1.000	112,50	112.500,00	15.000	88,50	1.327.500,00
78	Reji Sistemi Hizmeti	Adet	75	11.950,00	896.250,00	25	19.500,00	487.500,00	200	11.500,00	2.300.000,00
79	Roll - Up Banner Temini	Adet	500	550,00	275.000,00	100	865,00	86.500,00	1.000	530,00	530.000,00
80	Scaff Temini	m ³	5.000	162,50	812.500,00	125.000	212,50	26.562.500,00	75.000	159,50	11.962.500,00
81	Ses Sistemi Temini 1	Adet	25	90.000,00	2.250.000,00	35	143.750,00	5.031.250,00	50	88.000,00	4.400.000,00
82	Ses Sistemi Temini 2	Adet	75	43.000,00	3.225.000,00	75	77.500,00	5.812.500,00	200	41.000,00	8.200.000,00
83	Ses Sistemi Temini 3	Adet	75	34.000,00	2.550.000,00	75	50.500,00	3.787.500,00	150	32.000,00	4.800.000,00
84	Ses Sistemi Temini 4	Adet	125	18.500,00	2.312.500,00	100	27.500,00	2.750.000,00	250	17.500,00	4.375.000,00
85	Simultane Kabin ve Simultane Sistem Temini	Adet	50	5.000,00	250.000,00	10	6.000,00	60.000,00	50	4.750,00	237.500,00
86	Simultane Kulaklık Temini	Adet	5.000	16,00	80.000,00	2.500	20,00	50.000,00	5.000	15,00	75.000,00
87	Simultane Tercüman Temini	Kişi	50	6.200,00	310.000,00	10	7.500,00	75.000,00	50	6.000,00	300.000,00
88	Sopalı Vinil Afiş Baskısı	Adet	7.500	357,50	2.681.250,00	5.000	400,00	2.000.000,00	25.000	350,00	8.750.000,00
89	Stant Temini 1	Adet	1.000	2.850,00	2.850.000,00	400	3.000,00	1.200.000,00	1.000	2.700,00	2.700.000,00
90	Stant Temini 2	m ²	7.500	470,00	3.525.000,00	7.750	520,00	4.030.000,00	15.000	442,50	6.637.500,00
91	Stant Temini 3	m ²	250.000	16,25	4.062.500,00	900.000	16,00	14.400.000,00	750.000	15,00	11.250.000,00
92	Stant Temini 4	m ²	3.500	595,00	2.082.500,00	3.750	665,00	2.493.750,00	7.500	565,00	4.237.500,00
93	Stant Temini 5	m ²	125.000	17,00	2.125.000,00	425.000	16,50	7.012.500,00	500.000	16,00	8.000.000,00
94	Su Temini ve Dağıtılması	Adet	100.000	2,75	275.000,00	50.000	3,50	175.000,00	30.000	2,75	82.500,00
95	Sunucu Temini 1	Kişi	25	3.750,00	93.750,00	25	7.500,00	187.500,00	50	8.850,00	442.500,00
96	Sunucu Temini 2	Kişi	25	5.250,00	131.250,00	15	11.250,00	168.750,00	20	17.750,00	355.000,00
97	Şapka Temini	Adet	15.000	28,00	420.000,00	7.500	35,00	262.500,00	35.000	27,00	945.000,00
98	Şemsiye Temini	Adet	500	775,00	387.500,00	150	1.100,00	165.000,00	1.000	750,00	750.000,00
99	T- Shırt Temini	Adet	15.000	78,50	1.177.500,00	7.500	110,00	825.000,00	35.000	77,50	2.712.500,00
100	Tela Çanta Temini	Adet	50.000	12,85	642.500,00	150.000	15,00	2.250.000,00	400.000	12,50	5.000.000,00
101	Teneke Kutulu Kahve Temini	Adet	50.000	45,00	2.250.000,00	150.000	55,00	8.250.000,00	100.000	44,00	4.400.000,00
102	Tepsi Temini	Adet	50.000	24,25	1.212.500,00	150.000	28,50	4.275.000,00	100.000	23,50	2.350.000,00
103	Termal Yazıcı ve Sarf Malzemesi Temini	Adet	75	525,00	39.375,00	50	635,00	31.750,00	150	500,00	75.000,00
104	Truss Temini	Metre	15.000	188,50	2.827.500,00	15.000	247,50	3.712.500,00	45.000	186,00	8.370.000,00
105	Tükenmez Kalem Temini	Adet	25.000	6,75	168.750,00	15.000	11,00	165.000,00	25.000	6,50	162.500,00
106	Uçak Bileti Temini	Adet	750	7.150,00	5.362.500,00	300	9.250,00	2.775.000,00	100	1.350,00	135.000,00

107	Uplink, Downlink Araç Temini	Adet	50	22.750,00	1.137.500,00	25	40.250,00	1.006.250,00	200	22.125,00	4.425.000,00
108	Vinil Afiş Basımı	m ²	40.000	139,00	5.560.000,00	20.000	172,50	3.450.000,00	125.000	135,75	16.968.750,00
109	Voleybol Topu Temini	Adet	15.000	122,50	1.837.500,00	10.000	150,00	1.500.000,00	30.000	120,00	3.600.000,00
110	X- Ray Cihazı Temini	Adet	75	5.300,00	397.500,00	250	6.350,00	1.587.500,00	300	5.000,00	1.500.000,00
111	Yağmurluk Temini 1	Adet	25.000	13,25	331.250,00	15.000	17,50	262.500,00	75.000	12,50	937.500,00
112	Yemek Hizmeti 1	Adet	2.500	415,00	1.037.500,00	2.000	585,00	1.170.000,00	5.000	400,00	2.000.000,00
113	Yemek Hizmeti 2	Adet	2.500	325,00	812.500,00	2.000	470,00	940.000,00	5.000	300,00	1.500.000,00

Listeden de anlaşılacağı üzere, her üç ihalede de ortak nitelikli yer alan en az 681.665.250,00 TL'lik 113 Adet mal ve hizmet kalemi aralarında doğal bağlantı bulunmadığı halde idare birimi bazında bölünerek bir arada ihale edilmiştir.

Yapılan incelemelerde 113'ü ortak ve aynı nitelikte olmak üzere, aralarında doğal bağlantı bulunmayan Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü'nün 2023/156970 numaralı ihalesinde 399 Adet, 2023/732948 ihale numaralı ihalede 305 Adet; Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün 2022/1319365 ihale numaralı ihalesinde 216 Adet mal ve hizmet alımı kaleminin bir arada ihale edilmelerinden oluşan ihalelerde yeterlilik kriterlerine ilişkin olarak iş deneyim oranları da yüksek tutularak ihalelere katılımında rekabet engellenmiş, tek istekli olarak belediye iştiraki olan KÜLTÜR AŞ bu ihaleleri almıştır.

Hizmet sunucusu olan KÜLTÜR AŞ ise söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturmuş dolayısıyla hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödenmiş ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı hareket edilmiştir.

İdare tarafından c maddesine ilişkin olarak; 5393 Kanun'un "Belediye bütçesi" başlıklı 61. maddesinde "Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur" hükmünün yer aldığı, bu harcamayı yapmaya yetkili kişilere "harcama yetkilisi/ita amiri" denilmekte olduğu, aynı Kanunun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63. maddesinde yer alan "Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir" hükmü ile görev tanımı ve sorumluluğun belirlendiği, harcama birimlerinin (büyükşehir belediyesi / il ve ilçe belediyelerinde muhtelif müdürlükler) kuruluş amaçları belli bir hizmet alanına odaklanarak profesyonelleşme, o hizmetin halkla mümkün olan en kısa zamanda ulaşmasını sağlama ve o hizmetin kalitesini sürekli güncel tuttuğu, bulgunun aynıyla kabul edilmesi durumunda her bir kamu kurumu için sadece bir harcama yetkilisi ve sadece bir harcama birimi ihdas edilmesi

gerekeceği bu durumun profesyonelleşmeyi zora sokarak ve ilgili kamu kurumunun hizmetinde ciddi aksaklıklara sebebiyet vereceği, bulguda yer alan aynı genel sekreter yardımcısına bağlı iki müdürlüğün faaliyet alanları ile ilgili ihtiyaç duydukları ve ayrı ihale dosyasına konu edilen hizmet kalemlerinin tamamen birbirinin aynı olmadığı gibi benzer / aynı hizmet kalemlerinin de miktarlarının birbirlerinden farklı olduğu ve bu miktarsal farklılığın her iki müdürlüğün ihtiyaçlarının birbirinden farklı olmasından kaynaklandığı beyan edilmiştir.

Ancak, İdarece 5018 sayılı Kanunun temel dinamiği olan kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi göz ardı edilmektedir. Profesyonellik "torba ihalelerde" aynı malın aynı hizmetin veyahut aynı işin birden fazla müdürlükçe farklı tutarlarda alınması veya yaptırılması değil, etkin planlamayla ekonomik ve verimli işlem tesis edilebilmesidir.

Sonuç olarak; adı geçen ihalelerde Kamu İhale Kanununun 5'inci maddesindeki hususların göz önünde bulundurularak kurgulanması ve etkin, ekonomik ve verimliliğin baz alınması gerekmektedir.

d) İşlerin Tamamına Yakın Kısımın Alt Yüklenicilere Yaptırılması

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. İhalelerde yer alan rekabeti engelleyici şartlardan dolayı yeterli rekabet ortamı oluşmamış, işler gerçek değerinden yüksek bedelle işin gerçek yüklenicisi 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.

Tablo 27: İhaleyi Alan Kültür AŞ'nin Alt Yüklenicilere Yaptırdığı İşler ve Ödemeler

İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşİ (03.04.2023-31.12.2023)								İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzyılında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet (14.09.2023-31.12.2023)				
		Birim	Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	İhale Birim Fiyat Toplam (TL)	Alt Yüklenicinin Temin Ettiği Fiyat	Alt Yüklenicinin Temin Ettiği Toplam Fiyat (TL)	Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	İhale Birim Fiyat Toplam (TL)	Alt Yüklenicinin Temin Ettiği Fiyat	Alt Yüklenicinin Temin Ettiği Toplam Fiyat (TL)
1	Şemsiye Temini	Adet	500	775,00	387.500,00	650,00	325.000,00	150	1.100,00	165.000,00	950,00	142.500,00
2	T- Shirt Temini	Adet	15.000	78,50	1.177.500,00	67,75	1.016.250,00	7.500	110,00	825.000,00	95,00	712.500,00
3	Tela Çanta Temini	Adet	50.000	12,85	642.500,00	11,00	550.000,00	150.000	15,00	2.250.000,00	13,00	1.950.000,00
4	Teneke Kutulu Kahve Temini	Adet	50.000	45,00	2.250.000,00	38,25	1.912.500,00	150.000	55,00	8.250.000,00	47,50	7.125.000,00
5	Tepsi Temini	Adet	50.000	24,25	1.212.500,00	20,50	1.025.000,00	150.000	28,50	4.275.000,00	25,00	3.750.000,00

6	Işık Sistemi Temini 1	Adet	25	75.500,00	1.887.500,00	64.000,00	1.600.000,00	35	117.500,00	4.112.500,00	102.000,00	3.570.000,00
7	Işık Sistemi Temini 2	Adet	75	34.500,00	2.587.500,00	29.000,00	2.175.000,00	100	47.750,00	4.775.000,00	41.500,00	4.150.000,00
8	Işık Sistemi Temini 3	Adet	100	4.750,00	475.000,00	4.000,00	400.000,00	125	5.600,00	700.000,00	5.000,00	625.000,00
9	Jeneratör Temini 1	Adet	200	8.150,00	1.630.000,00	6.850,00	1.370.000,00	150	11.250,00	1.687.500,00	9.750,00	1.462.500,00
10	Jeneratör Temini 2	Adet	175	9.000,00	1.575.000,00	7.550,00	1.321.250,00	200	12.500,00	2.500.000,00	10.750,00	2.150.000,00
11	Jeneratör Temini 3	Adet	75	14.500,00	1.087.500,00	12.250,00	918.750,00	75	20.000,00	1.500.000,00	17.500,00	1.312.500,00
12	Stant Temini 1	Adet	1.000	2.850,00	2.850.000,00	2.400,00	2.400.000,00	400	3.000,00	1.200.000,00	2.650,00	1.060.000,00
13	Stant Temini 2	m ²	7.500	470,00	3.525.000,00	390,00	2.925.000,00	7.750	520,00	4.030.000,00	450,00	3.487.500,00
14	Stant Temini 3	m ²	250.000	16,25	4.062.500,00	13,25	3.312.500,00	900.000	16,00	14.400.000,00	14,00	12.600.000,00
15	Stant Temini 4	m ²	3.500	595,00	2.082.500,00	488,00	1.708.000,00	3.750	665,00	2.493.750,00	576,00	2.160.000,00
16	Stant Temini 5	m ²	125.000	17,00	2.125.000,00	14,25	1.781.250,00	425.000	16,50	7.012.500,00	14,25	6.056.250,00
17	Dizüstü Bilgisayar (Laptop) Temini	Adet	75	500,00	37.500,00	425,00	31.875,00	50	600,00	30.000,00	520,00	26.000,00
18	Kokteyl Hizmeti 1	Adet	12.500	95,00	1.187.500,00	90,00	1.125.000,00	7.500	130,00	975.000,00	115,00	862.500,00
19	Kokteyl Hizmeti 2	Adet	1.000	325,00	325.000,00	290,00	290.000,00	2.000	440,00	880.000,00	380,00	760.000,00
20	Oyuncak Temini 1	Adet	5.000	247,50	1.237.500,00	210,00	1.050.000,00	10.000	175,00	1.750.000,00	150,00	1.500.000,00
21	Oyuncak Temini 2	Adet	5.000	137,50	687.500,00	120,00	600.000,00	10.000	115,00	1.150.000,00	100,00	1.000.000,00
22	Oyuncak Temini 3	Adet	20.000	33,50	670.000,00	29,00	580.000,00	20.000	40,00	800.000,00	35,00	700.000,00
23	Voleybol Topu Temini	Adet	15.000	122,50	1.837.500,00	107,50	1.612.500,00	10.000	150,00	1.500.000,00	130,00	1.300.000,00
				Toplam	35.540.000,00	Toplam	25.201.125,00		Toplam	67.261.250,00	Toplam	44.782.250,00

Yukarıda yer alan tabloda görüleceği üzere; her üç ihalede de yer alan benzer veya aynı nitelikte olan iş kalemlerinden seçilen 23 kalem mal ve hizmet alımına ilişkin ihale bedeli ile şirketin alt yüklenicilere yaptırdığı/temin ettiği mal ve hizmet kalemlerine ödenen bedeller arasındaki farklar yer almaktadır.

Örneğin; Kültürel Etkinlikler Müdürlüğünün yaptığı ihalede 16 Adet alt yüklenici sözleşmesi yapmıştır. İdare 23 grup mal sepeti için İBB Kültür AŞ'ye 102.801.250,00 TL ödeme taahhüdünde bulunurken Kültür AŞ alt yüklenicisiyle bu iş için 69.983.375,00 TL'lik anlaşma imzalamıştır. İhalenin hatalı kurgusu nedeniyle yalnızca 23 grup mal sepetinde oluşan fiyat farkı 32.817.875,00 TL'dir.

Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğünün ihalesinde ise 17 Adet alt yüklenici sözleşmesi yapılmıştır. İdare 23 grup mal sepeti için İBB Kültür AŞ'ye 79.698.750,00 TL ödeme taahhüdünde bulunurken Kültür AŞ alt yüklenicisiyle bu iş için 67.657.500,00 TL'lik anlaşma

imzalamıştır. İhalenin hatalı kurgusu nedeniyle yalnızca 23 grup mal sepetinde oluşan fiyat farkı 12.041.250,00 TL'dir.

Dolayısıyla Kurumun Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığına bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğünün 2023/156970 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi*” ile 2023/732948 ihale numaralı “*İstanbul Genelinde Demokrasi Yüzyılında Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik Ve Organizasyonların Tanıtım Ve Duyuru Hizmetleri İle Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet*” işi ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün 2022/1319365 ihale numaralı “*2023 Yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyonlar İle Tanıtım - Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi*” ihalelerinde yer alan saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını engelleyen şartlar sebebiyle kaynakların verimli kullanılmadığı düşünülmektedir.

Her iki müdürlük tarafından torba ihale olarak çıkılan ve rekabeti engelleyici ağır şartların yer aldığı üç ihalenin de tek katılımcısı belediye iştiraki olan KÜLTÜR AŞ olmuştur. İşlerin tamamına yakının ihaleyi alan KÜLTÜR AŞ tarafından alt yüklenicilere yaptırılması, ihale bedeli ile alt yüklenicilere ödenen bedeller arasında kayda değer farkların olmasına sebep olmuştur.

İdare tarafından d maddesine ilişkin olarak; açık ihale yönteminin tüm prosedürlerine harfiyen uyulduğu, bulguya konu ihalenin sözleşme bedelinin İdare tarafından yapılan piyasa araştırmasının altında kaldığı, bu durumun İdarenin sağlıklı bir piyasa araştırması yaptığını gösterdiğini, ihaleye katılan isteklilerin, üzerine ihale bırakılan yüklenicilerin ve yüklenici eli ile gerçekleştirilen alt yüklenici ihalelerinde istekliler tarafından sunulan tekliflerin gerçek piyasa fiyatları olup olmadığı ile ilgili bir işlem yapmanın ne idare görevleri arasında yer aldığı ne de bu durum ile ilgili mevzuatta bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ancak bulguda bahsi geçen husus; İdarenin her ihale bazında bilinçli olarak açık kurgusal hata yapması nedeniyle rekabetin engellenmesi ve işin mal ve hizmet tedarikçilerine doğrudan yaptırılmayışı yüzünden İdarenin ekstra külfete sokulmasıdır.

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 24: İdare Şirketinden Sağlanan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında İhale Dokümanında Personel Sayısına Yer Verilmemesi

Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı tarafından 2023 yılında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında İdarenin kendi şirketinden gerçekleştirilen personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarında, ihale dokümanında çalıştırılacak işçi sayısına yer verilmediği, yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetvellerinin, yapım işlerinde kullanılan birim fiyatlar üzerinden oluşturularak alımların gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e) bendinin birinci alt bendinde, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerin bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ifade edilmiş, ikinci alt bendinde de mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği hükme bağlanmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinde; belediyeler, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir hükmü yer almaktadır. İlgili maddenin incelenmesinden sonra varılacak sonuç; alımın, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi (e) bendi

ve 22'nci maddesinde öngörülen sınırlamalara, limit ve şartlara bağlı olmaksızın yapılması, söz konusu alıma ilişkin 4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı anlamına gelmemektedir. Belediyelerin, kendi şirketlerine gördürecekleri personel hizmet alımları tüm yönleriyle 4734 ve 4735 sayılı Kanun ile diğer ihale mevzuatı hükümlerine tabidir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların 1'inci maddesinde, bu Usul ve Esasların amaç ve kapsamının, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir. Usul ve Esasların "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetinin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyelerin kendi şirketlerinden doğrudan yapacakları personel hizmet alımlarında yaklaşık maliyetinin tespitinden, sözleşmenin bitimine kadar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri ile Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uyulması gerektiği açıktır.

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 maliyetler dikkate alınarak hesaplanacağı, personele asgari ücretin üzerinde ödeme yapılmasının öngörülmesi halinde, bu ücretin brüt asgari ücretin en az yüzde (%) kaç fazlası olacağı idarece belirlenerek, bu oran üzerinden yaklaşık maliyetin hesaplanacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin son fıkrasında, 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 dâhil, 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 alınabileceği hükme bağlanmıştır.

İdare, 2023 yılı içerisinde park, bahçe ve yeşil alanların bakımı için personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımını, iki kısım halinde kendi şirketinden temin etmiştir. Bu işler; 01.01.2023-31.05.2023 dönemini kapsayan 654.908.314,14 TL sözleşme bedelli 2023 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İş ve 01.06.2023-31.12.2023 dönemini kapsayan 1.225.196.257,23 TL sözleşme bedelli 2023 Yılı 2.Dönem İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İşidir. Bahsi geçen işlerin ihale dokümanının, yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ve sözleşmeye bağlanan birim fiyat teklif cetvellerinin incelenmesi neticesinde iş kapsamında çalışacak işçi sayısına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca sözleşmeye esas işçilik kalemlerinin oluşturulmadığı, sözleşme kalemlerinin asgari işçilik maliyetlerinin hesaplanmadığı, asgari işçilik maliyetleri üzerine sözleşme giderleri ve yüklenici kâr oranı eklenerek yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekirken bunun yerine yapım işlerinde kullanılan iş kalemleri üzerinden yaklaşık maliyetin hesaplanarak sözleşmenin imzalandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda bahsedilen söz konusu işlerin birim fiyatlı ve ölçülebilir metrajlı işler olduğu, nitelik ve nicelik bakımından birçok iş kaleminin gerçekleştirilmesinin dönemsel ve mevsimsel farklılıklar gösterdiği ve bu işler için işçilik üzerinden teklif alınmasının sağlıklı ve uygun olmayacağı değerlendirildiği, sunulan her hizmet işinde işçilik, malzeme ve teknolojik gereçler gibi farklı girdi unsurlarının bulunduğu, yürütülen işin temel ediminin işçilik olmadığı, işçilerin mesailerinin tamamını idarede harcamaları yönünde herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, idare açısından hizmet işinin iş kalemlerinin zamanında ve uygun olarak gerçekleştirilmesinin temel alındığı ve hakediş ödemelerinin yapılan işin miktarı üzerinden ödeneği göz önünde bulundurulduğunda söz konusu işin işçilikten bağımsız bir edim türü olarak değerlendirildiği dolayısıyla yaklaşık maliyetin ve sözleşmenin birim fiyatlar üzerinden oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, İdarenin, kendi şirketinden yapacağı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarında, birim fiyat teklif cetvelindeki işçilik kalemleri (işçi x ay) üzerinden teklif alınması esas olup işçi sayısı üzerinden teklif alınmasının idarece uygun görülmemesi durumunda, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak

asgari personel sayısına ihale dokümanında yer verilmek suretiyle, işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden teklif alınabileceği ifade edilmiştir.

Bulguda bahsedilen işler kapsamında, birim fiyatlar üzerinden yaklaşık maliyetler hesaplanmış ve sözleşmeler imzalanmıştır. Hakediş ödemeleri de yaptırılan iş kalemleri üzerinden hesaplanarak ödenmiştir. Halbuki Kamu İhale Genel Tebliği'nde belirtildiği üzere, idarece uygun görülmediği durumlarda işçilik kalemleri yerine iş kalemleri üzerinden bu işlerin yaptırılmasının şartı, iş kapsamında çalışacak asgari personel sayısına ihale dokümanında yer verilmesidir. Ancak bulgu konusu edilen doğrudan temin hizmet alımlarında, çalıştırılacak asgari personel sayısına ve bilgilerine yer verilmemiştir.

Sonuç olarak; 696 sayılı KHK kapsamında İdarenin kendi şirketinden yapacağı doğrudan hizmet alımlarında birim fiyat teklif cetvelindeki işçilik kalemleri için (işçi x ay) üzerinden teklif alınması zorunlu olup 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 gerekmektedir. 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, 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 alınması gerekmektedir.

BULGU 25: 696 sayılı KHK Kapsamında Gerçekleştirilen Doğrudan Hizmet Alımlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması

Belediye Şirketinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilen personel alımlarında hatalı uygulamalarda bulunulduğu görülmüştür.

a) 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 %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. 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 tutarlarının 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 verileceğinin idari şartnamede gösterileceği belirtilmiştir. Yine aynı maddenin devamında yaklaşık maliyetin hesabında ilgili mevzuatı uyarınca belirlenmiş kısa vadeli sigorta kolları prim oranı da dikkate alınacaktır.

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

Yukarıdaki 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 tarihte ki 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 2023 yılı personel ihtiyaçları için yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında sözleşmelerin 30.12.2022 tarihinde imzalandığı görülmüş olup, bunun doğal sonucu olarak yaklaşık maliyet hesaplamasında çalıştırılacak personelin brüt ücretlerinin 2022 yılının aralık ayında ki brüt ücretler üzerinden hesaplanması gerekmektedir. Yapılan incelemelerde yaklaşık maliyet hesaplamalarında 30.12.2022 tarih Z-50626539-929-22438 sayılı Başkanlık Olurunda belirlenen %16 artış oranı eklenerek yapılan hesaplama, yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesine sebep olunmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde yer alan tekliflerin hazırlanmasında ve asgari işçilik maliyetinin hesaplanmasında, ihale tarihinde yürürlükte bulunan asgari ücretin dikkate alınacağı hükmü için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na görüş soracaklarını ayrıca yaklaşık maliyetin hatalı hesaplanmasına sebep olan Başkanlık Makamının 30.12.2022 tarihli ve Z-50626539-929-22438 sayılı oluruna istinaden belirlenen %16 artış oranı eklenerek yapılan hesaplama kaynaklı olarak ortaya çıkan yüklenici kârı ve genel gider payındaki fazla ödemenin şirket hakedişlerinden kesildiği belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından her ne kadar yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin Bakanlığa görüş sorulacağı ifade edilse de Kamu İhale Genel Tebliği 78'inci maddesinde yer alan hükümler amir hüküm olup idareleri bağlayıcıdır. Ayrıca Başkanlık Olurundan kaynaklı fazla ödemenin tahsil edildiği belirtilmiş ancak söz konusu tahsilat yapılsa dahi bu durum yaklaşık maliyetin hatalı hesaplanması gerçeğini değiştirmemektedir. Bu sebeple İdarenin cevabı bulgu konusu hususu karşılamamaktadır.

Sonuç olarak; yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2023 yılı için yapılan personel çalıştırılmasına yönelik doğrudan hizmet alımlarında, yaklaşık maliyetin mevzuatların öngördüğü şekilde hesaplanması gerekmektedir.

b) Fiyat Farkına İlişkin Hatalı Uygulamaların Yapılması

2023 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 2023 yılı için yapmış oldukları doğrudan hizmet alımları sözleşmelerinde 31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar”a göre 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 çıkılarak 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, İSPER AŞ’den yapılan doğrudan hizmet alımlarında birim fiyat teklifinin olmadığı ve sözleşme fiyatlarına dayanak sağlayan tutarın yaklaşık maliyetteki hesaplamalardan alındığı görülmüştür.

Bulgunun (a) bendinde yaklaşık maliyetin Aralık 2022 tarihinde ki personelin ücretleri üzerinden hesaplanması gerekirken 30.12.2022 tarih ve Z-50626539-929-22438 sayılı Başkanlık Olurunda geçen %16 oranında artış dikkate alınarak hesaplandığı (daha yüksek ücret belirlenmiş) ifade edilmişti. Bunun sonucunda Ocak 2023’de toplu sözleşme fiyat farkı olarak verilecek ve “An” tutarına dâhil edilmeyecek olan Toplu İş Sözleşmesi farklarının dâhil edilmesi sebebiyle uygulama ayında akaryakıtı ilişkin fiyat farkı hesabında “An” tutarının daha yüksek belirlenmesine sebep olunmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; yapılan açıklamalar doğrultusunda, fiyat farkı hesabının mevzuatına uygun olarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 26: Bazı Hizmet Alımı İhalelerinde Yer Alan Personelin Mevzuata ve İhale Dokümanına Aykırı Çalıştırılması

Mezarlıklar Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen doğrudan hizmet alım işi ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen 36 aylık araç kiralama hizmet alımı işinde 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine aykırı personel çalıştırıldığı görülmüştür.

a) İşçilere Mevzuatta Belirlenen Fazla Çalışma Saatini Aşan Çalışma Yaptırılması

Bazı hizmet alım ihalelerinde çalışan personelin İş Kanunu'nda ve ihale dokümanında belirlenen fazla çalışma saatinin üzerinde çalışma yaptırdığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde; bir yılda 270 saati aşan fazla çalışma yapılamayacağı belirtilmiştir.

Belediyenin, 2021 yılı 7'nci ayından 2024 yılı 7'nci ayına kadar olan araç ve şoför ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ihale etmiş olduğu "36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alım İşi İhalesi" İdari Şartnamesinin 25.3.1 maddesinde; 1. Grup sürücü personele aylık 22,50 saat olmak üzere ihale süresince (36ay*555*22,50) 449.550 saat fazla mesai ücreti ödeneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, "Mezarlıklar Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü 2023 Yılı Doğrudan Hizmet Alım İşi"nde çalışan şoförler ile "36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alım İşi" ihalesinde çalışan şoförlere 2023 yılı içinde 270 saatten fazla çalışma yaptırıldığı, ayrıca araç kiralama ihalesi dokümanına aykırı olarak personele aylık 22,50 saat üzerinde fazla mesai yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Hizmet ihalelerinde çalıştırılan personele yıllık 270 saati aşan fazla çalışma yaptırılması 4857 sayılı İş Kanunu'na aykırılık oluşturmakla birlikte aylık 22,50 saati aşan çalıştırmalar ise ihale dokümanına aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; hizmet alımı ihalelerinde çalıştırılan personele mevzuat ve ihale dokümanına aykırı fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

b) İşçilere İki Haftadan Fazla Gece Çalışması Yaptırılması

Gece ve gündüz vardiyası şeklinde çalıştırılan işçilerden üst üste iki haftadan daha fazla gece çalışması yaptırılan personelin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Gece süresi ve gece çalışmaları" başlıklı 69'uncu maddesinde; "Gece ve gündüz işletilen ve nöbetleşe işçi postaları kullanılan işlerde, bir çalışma haftası gece çalıştırılan işçilerin, ondan sonra gelen ikinci çalışma haftası gündüz çalıştırılmaları suretiyle postalar sıraya konur. Gece ve gündüz postalarında iki haftalık nöbetleşme esası da uygulanabilir." Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden gece ve gündüz işletilen işyerlerinde çalışan işçilerin üst üste iki haftadan daha fazla gece vardiyası yapamayacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde Mezarlık Destek Hizmetleri tarafından doğrudan hizmet alım işinde çalıştırılan bazı işçilerin çağrı merkezlerinde çalıştırıldığı ve çağrı merkezlerinde çalıştırılan işçilerden bazılarının üst üste iki haftadan daha fazla gece vardiyasında çalıştırıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; gece ve gündüz olarak işletilen çağrı merkezi vb. yerlerde çalıştırılan işçilerin gece vardiyalarının mevzuata uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

c) Gece Çalışması Yaptırılan Kadın Personele İlişkin İşyeri Hekim Raporunun Bulunmaması

Mezarlık Destek Hizmetleri tarafından doğrudan hizmet alımı kapsamında temin edilen ve gece çalışması yaptırılan kadın personele ilişkin gece çalışması yapabileceğine ilişkin sağlık raporlarının bulunmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Gece süresi ve gece çalışmaları" başlıklı 69'uncu maddesinde; çalışma hayatında 20.00-06.00 saatleri arasında yapılan çalışmaların gece çalışması olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanunun "Gece çalıştırma yasağı" başlıklı 73'üncü maddesinde, Onsekiz yaşını doldurmuş kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmasına ilişkin usul ve esasların Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte düzenleneceği ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 73'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmelik'in "sağlık gözetimi" başlıklı 7'nci maddesinde; kadın çalışanların gece çalıştırılabilmeleri için, işe başlamadan önce, gece çalıştırılmalarında sakınca olmadığına ilişkin sağlık raporunun alınacağı ifade edilmiştir. Ayrıca işverenin, işin devamı süresince, çalışanın özel durumunu, işyerinde maruz kalınan sağlık ve güvenlik risklerini de dikkate alarak düzenli aralıklarla çalışanların sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden, akşam 20.00-06.00 saatleri arasında yapılan çalışmaların gece çalışması sayıldığı, bu saatler arasında yapılan bir saatlik çalışmanın dahi gece çalışması sayılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde Mezarlık Destek Hizmetleri doğrudan hizmet alımı işinde gassal ve halkla ilişkiler personeli unvanında çalışan kadın personelin saat 20.00'den sonra çalışma yaptığı ancak İdare tarafından söz konusu kadınlara ilişkin sağlık raporu alınmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; saat 20.00'den sonra çalışma yaptırılan kadın personele ilişkin sağlık raporlarının alınmaması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır. Dolayısıyla gece çalışması kapsamına giren saat 20.00'den sonra çalıştırılacak kadın personele ilişkin sağlık raporlarının alınması gerekmektedir.

BULGU 27: On Farklı İştirak Şirketten Doğrudan Temin Personel Hizmet Alımı Yapılması ve Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması

İdare tarafından doğrudan temin personel hizmet alımlarının on farklı şirket üzerinden yapıldığı ve işçilerin mali ve sosyal haklarında birlik sağlanamadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin birinci alt bendinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. İkinci alt bendiyle de hangi alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak sayılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinde, belediyelerin 4734 sayılı Kanun'un doğrudan temin alım usulünün anlatıldığı 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle personel temin edebilecekleri belirtilmiştir. Ancak bu alımın sadece; birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası ilgili idareye ait olan ve halen bu kapsamda hizmet alımının yapıldığı mevcut şirketlerden birine, bu nitelikte herhangi bir şirket bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kurulacak bir şirkete gördürülebileceği belirtilmiştir.

Anılan KHK'nın geçici 24'üncü maddesinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan gerekli şartları sağlayanların ek 20'nci maddede bahsi geçen şirketlerde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere işe başlatılacağı ifade edilmiştir.

Şirketlerde çalışmaya başlayan işçilerin mali ve sosyal haklarının detayları ise (...) 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar'ın "İşçi statüsüne geçirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesi" başlıklı 49'uncu maddesi ile belirlenmiştir. Maddede, belirli şartlar altında şirket ile işçiler arasında her bir işkolu için toplu iş sözleşmesi imzalanacağı belirtilmiştir. Toplu iş sözleşmesi ile aynı statüdeki personel arasında ücret, mali ve sosyal haklarda eşitlik sağlanacaktır.

Buna göre, 4734 sayılı Kanun ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının ihale ile yapılması yasaklanmıştır. Belediyeler de personel ihtiyacını 2018 yılından itibaren ilgili şirketlerinden doğrudan temin usulü ile karşılamaya başlamışlardır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus şudur ki; belediyelerin, ihale ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı birden fazla iştirak şirketinin olması durumunda da doğrudan personel temini bu şirketlerden sadece birinden karşılanmalıdır. Şayet böyle bir şirket yoksa bu amaca has bir şirket kurulmasına izin verilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdarenin 2023 yılında mevzuata aykırı olarak 10 farklı iştirak şirketinden personel temin ettiği, şirketlerin 8'inden bu uygulamanın başladığı 2018 yılında da alım yapıldığı tespit edilmiştir. Yıl içinde toplamda 76 adet doğrudan temin ile personel hizmeti alımının 23 farklı daire başkanlığı bütçesi üzerinden 66 farklı şube müdürlüğü tarafından yerine getirildiği görülmüştür.

Personel ihtiyacının birden fazla (on adet) şirketten karşılanması mevzuat açısından uygun olmamakla birlikte bu durum uygulama birliği açısından da risk teşkil etmektedir.

Bu risk sebebiyle, işçilerin haklarının güvence altına alınması amacıyla her şirket tarafından ayrı ayrı akdedilen toplu iş sözleşmeleri ile doğrudan temin dosyalarına ilişkin yaklaşık maliyet cetvelleri, hangi unvanlarda çalıştırılmak üzere personel temin edildiği ve personelin mali ve sosyal haklarının detayını kıyaslamak amacıyla incelenmiştir. Dosyalarda bulunan unvanlar arasından büro işçisi, büro personeli, büro yönetim elemanı, destek personeli kimyager, şoför ve temizlik görevlisi unvanları örneklem olarak seçilmiştir.

Yapılan çalışmalar sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, toplu iş sözleşmeleri arasında çalışma koşullarıyla ilgili olarak birlik sağlanmadığı ve dolayısıyla yaklaşık maliyet cetvellerinde aynı unvandaki personel arasında mali ve sosyal haklara ilişkin farklılık olduğu tespit edilmiştir.

Aynı idare bünyesinde aynı işi yapan personelin eşit haklara sahip olması gerektiği aşikârdır. Bunun sağlanması içinse mevzuata uygun olarak yapılması gereken uygulama tek bir personel şirketi üzerinden alım yapılmasıdır. Kaldı ki eşit koşullarda çalışma sağlanmış olsaydı bile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesi ile bir şirket üzerinden alım yapılacağı açıkça hüküm altına alındığından yapılan uygulama yine hatalı olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, doğrudan hizmet alımı dosyalarında yeknesaklık sağlanmak üzere çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevcut işçilerin tek bir şirket bünyesinde toplanması ve "eşit işe eşit ücret" anlayışı ile hareket edilmesi gerekmektedir.

Tablo 28: Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler

Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler	Alım Sayısı
Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi (BİMTAŞ)	3
Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BOĞAZIÇI AŞ)	9
İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi (İSPER AŞ)	49
İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İSTAÇ AŞ)	5
İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (AĞAÇ AŞ)	3
İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İSFALT AŞ)	3
İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi (KÜLTÜR AŞ)	1
İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi (SPOR AŞ)	1
İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi (İSTGÜVEN AŞ)	1
İstanbul Yatırım Ajansı Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi (İYA AŞ)	1

Toplam:	76
----------------	-----------

Tablo 29: Yaklaşık Maliyet Cetvellerinde Unvanlar İçin Öngörülen Mali Haklar

“Büro İşçisi” Unvanı				
Alım Yapan Müdürlük	Alım Yapılan İştirak Şirket	Günlük Ücret (TL) (01.07.2023 İtibarıyla)	Sosyal Yardım (TL)	Fazla Mesai Ücreti (TL) (Bir kişinin Birinci Çeyrekteki 1 Saatlik Ücreti)
Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	BOĞAZIÇI AŞ	400,25	263,31	15,91
Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	SPOR AŞ	555,47	646,00	29,63
Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	646,20	877,73	34,46
“Büro Personeli” Unvanı				
Deprem ve Zemin İnceleme Şube Müdürlüğü	BİMTAŞ	695,45	366,72	33,38
Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	1250,99	877,73	Fazla mesai yaptırılması öngörülmemiş
“Büro Yönetim Elemanı” Unvanı				
Deprem ve Zemin İnceleme Şube Müdürlüğü	BİMTAŞ	486,35	366,72	25,93
Kültürel Miras Koruma Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	685,12	366,72	Fazla mesai yaptırılması öngörülmemiş
“Destek Personeli” Unvanı				
Destek Şube Müdürlüğü	BOĞAZIÇI AŞ	488,21	263,32	26,03
Bağımlılıkla Mücadele ve Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	383,32	366,72	20,44
“Kimyager” Unvanı				
Trafik Şube Müdürlüğü	BOĞAZIÇI AŞ	531,36	263,31	28,33
Makine ve İkmal Şube Müdürlüğü	İSFALT AŞ	556,41	0,00	29,67
İşletmeler Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	622,93	877,73	33,22
“Şoför” Unvanı				
Avrupa Yakası Hal Şube Müdürlüğü	İSTAÇ AŞ	474,59	556,79	Fazla mesai yaptırılması öngörülmemiş
İstanbul Darülaceze Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	386,80	877,73	Fazla mesai yaptırılması öngörülmemiş
Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	SPOR AŞ	410,35	646,00	21,88

“Temizlik Görevlisi” Unvanı				
Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü	BOĞAZIÇI AŞ	409,73	263,32	21,85
Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	SPOR AŞ	421,50	646,00	22,48
İşletmeler Şube Müdürlüğü	İSPER AŞ	446,17	877,73	23,26

BULGU 28: Üniversite ile Belediye Arasında Yapılan Protokole Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdare ile İstanbul Üniversitesi arasında yapılan protokole aykırı şekilde üniversite mensupları için eğitmen çalıştırıldığı görülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Üniversitesi arasında 27.06.2014 yılında Avcılar Kampüsünde yapılacak olan spor tesisi ile ilgili protokol düzenlenmiştir. Protokolün konusunun İstanbul Üniversitesi Avcılar Yerleşkesinde ihtiyaç duyulan spor alanları gereksinimi için spor alanları ve tesislerin yapım, bakım, onarım ve işletmesiyle ilgili olduğu görülmüştür. Protokolde yapılacak olan spor tesisi için gerekli arazinin Üniversite tarafından sağlanacağı, Belediyenin ise tesis inşaatını yapacağı kalem altına alınmıştır. Yine aynı Protokolün Üniversitenin yükümlülükleri başlığı altında, Üniversitenin yapılacak spor tesislerinden faydalanacak üniversite öğrenci ve personeli için gerekli eğitmenleri sağlayacağı, Belediyenin ise üniversite öğrenci ve personeli için gerekli eğitmen dışında kalan personeli görevlendireceği belirtilmiştir. Ayrıca protokolde, spor tesisinin, mesai günleri saat 16.30'dan sonra ve hafta sonları halk kullanımına açılacağı da ayrıca belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin “2023 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşi” kapsamında İstanbul Üniversitesi spor tesisinin de işletilmesi temizlenmesi ve bakım onarımının da söz konusu ihale kapsamında yaptırıldığı görülmüştür. Bunun yanında İstanbul Üniversitesi avcılar spor tesisinde çalışmak üzere 39 personelin “2023 Yılı Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alımı” işi ile istihdam edildiği ve bu personelin 16 tanesinin eğitmen olduğu görülmüştür. 16 eğitmenin çalışma saatlerine bakıldığında tesisin halk kullanımına açık olmadığı zamanlarda çalıştırıldığı tespit edilmiş olup, halka açık olmayan saatlerde eğitmenlerin sadece üniversite personel ve öğrencilerine hizmet vereceği açıktır.

Söz konusu açıklamalar neticesinde protokol kapsamında üniversite öğrenci ve personeli için eğitmen sağlamak Üniversite yükümlülüğündedir. Bu kapsamda halka açık olmayan saatlerde İdare tarafından Üniversite mensuplarının faydalanması için eğitmen sağlanması protokole aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; eğitmenlerin haftalık 45 saat çalışma süresi bulunduğu, branşlarına göre eğitim seanslarının haricinde tesis yönetiminin koordinasyonunda derslerin planlanması, üyelerle görüşmeler, alanların denetimi, branşları hakkında güncel metot ve tekniklerin araştırılması vb. ofis çalışmalarıyla mesailerini tamamladıkları belirtilmiş olup tesisin halkın kullanımına açık olmadığı zamanlarda bu çalışmaları yürüttükleri belirtilmiştir. Ancak tesis yönetimi ders programlarının yapılması akademi eğitim uzmanının görevleri arasında, üyelere bilgi verilmesi için üyelik hizmetleri takım lideri, alanların denetimi için idari personel ve akademi eğitim koçu gibi personellerin görevleri arasında sayılmış ve ihale kapsamında temin edilmiştir. Bu kapsamda eğitmenlerin asıl görevlerinin ilgili spor branşı derslerinin verilmesi olduğu düşünülmektedir. Bu hususların dışında eğitmenlerin fiilen çalıştığı günlerin birçoğunda spor tesisinin halkın kullanımına açık olmayan saatlerde mesailerini tamamladıkları görülmüş olup bu kapsamda eğitmenlerin haftalık 45 saatlik çalışma saatlerinin bu hususların göz önüne alınarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; mevcut uygulamanın İdare ile Üniversite arasında yapılan protokole uygun şekilde uygulanması bu kapsamda Üniversite personel ve öğrencisi için eğitmenin Üniversite tarafından karşılanması, İdarenin sadece Üniversitenin spor tesisinin halk kullanımına açık olduğu vakitlerde eğitmen görevlendirmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Sinyalize Kavşak İşi İhalesinde Sözleşme İmzalanmadan Önce Yapılan İşlerin İhale Kapsamında Ödenmesi

Trafik Şube Müdürlüğü tarafından ihaleden önce yaptırılan kavşak imalatlarının “*Trafik Sinyalizasyon İmalatı İşi*” kapsamında hakedişlerde ödendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 1'nci maddesinde, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usullerin bu kanun ile belirlendiği, kapsam başlıklı 2'nci maddesinde ise belediyelerin, kullanımında bulunan her türlü kaynaktan

karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmektedir.

Yukarıda ki mevzuat hükmünden Belediyelerin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihtiyaçlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre ihale etmesi gerektiği, diğer bir ifade ile idarelerin ihalesiz mal, hizmet veya yapım işine ilişkin bir yüklenim altına giremeyecekleri anlaşılmaktadır. Bu noktada idarelerin ihtiyaçlarını ihale etmek suretiyle gidermeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede Trafik Şube Müdürlüğü tarafından 2021/290403 İhale Kayıt Numaralı “İstanbul Geneli Trafik Sinyalize Kavşak İmalat İşi” ihalesi gerçekleştirilmiş ve yüklenici ile Belediye arasında 09.08.2021 tarihinde 48.597.908,00 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu iş, yer teslimi ile birlikte 09.08.2021 tarihinde başlamış ve işin süresi ihale dokümanının da 365 gün belirlenmiş olsa da süre uzatımı verilmek suretiyle 15.07.2023 tarihine kadar devam etmiştir.

Söz konusu İhalenin hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde, sözleşme imzalanma tarihinden önce yükleniciye yaptırılan ayrıntısı aşağıda yer alan tabloda gösterilen kavşak imalatlarının İhale kapsamındaki hakediş ödemelerine dâhil edildiği ve bu kapsamda ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 30:Sözleşmeden Önce Yapılan ve İhale Kapsamında Ödenen İmalatlar

Kavşak No	İlçe	Kavşak Adı	Bitiş Tarihi
12055	Fatih	Edirnekapı İETT Garajı	3.04.2021
04001	Bağcılar	İSTOÇ (04001) Deplase	15.04.2021
20045	Pendik	Kaynarca Nene Hatun Hastanesi (DEPLASE)	19.04.2021
25004	Üsküdar	Ahmediye Meydan	02.04.2021
32019	Çatalca	Çatalca Yolu Yaya	06.04.2021
23073	Tuzla	Demokrasi Caddesi	10.04.2021
33035	Arnavutköy	Deliklikaya İ.Ö.O.	14.04.2021
39065	Sancaktepe	PROF. DR. Feriha ÖZ Hastanesi	18.04.2021
17115	Kartal	Lütfü KIRDAR Eğitim Araştırma Hastanesi Yaya	26.05.2021
05077	Bahçelievler	Sakıp SABANCI-Meltem CAD	18.06.2021
36038	Beylikdüzü	Kavaklı Caddesi Mermereçiler Sanayi Sitesi	28.06.2021
23074	Tuzla	DR. Sadık AHMET Caddesi	1.07.2021
17116	Kartal	Vatansever Caddesi Reyhan Sokak Kesişimi	1.07.2021
14032	Güngören	Davutpaşa Kampüsü Yaya	5.07.2021
13057	Gaziosmanpaşa	Çanakkale Şehitleri Parkı Yaya	1.08.2021
28046	Sultanbeyli	Develi Sokak	6.08.2021

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2021/290403 İhale Kayıt Numaralı “İstanbul Geneli Trafik Sinyalize Kavşak İmalat İşİ” kapsamında imalatı ve ödemesi yapılan tüm işler ihale süresi içerisinde gerçekleştirildiği, denetim raporunda bahsi geçen listenin ihale hazırlık sürecinde oluşturulan taslak mahal listesi olduğu, ayrıca listedeki iş bitiş tarihlerinin, mahal listesinin hazırlanması sırasında sehven hatalı girildiği ve listenin yapılan işler ve ödemeye ilişkin herhangi bir geçerliliği bulunmadığı ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar denetim aşamasında verilen mahal listesinin ihaleye hazırlık aşamasında hazırlandığı ve imalatı ve ödemesi yapılan bütün işlerin ihale sürecinde gerçekleştiği ifade edilse de söz konusu mahal listesi İdareden 07.12.2023 tarihinde resmi kanallardan alınmıştır. Ayrıca her ne kadar listenin ihaleye hazırlık süresinde oluşturulduğu ve sürelerin sehven girildiği ifade edilse de söz konusu mahal listesinde verilecek süre uzatımı ve süre uzatımı tarihlerinde yapılacak işlerinde yer aldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile iş bitim tarihi 09.08.2022 olan ihale süre uzatımı ile birlikte 15.07.2023 tarihine uzatılmıştır. Bu kapsamda söz konusu tarihler arasında yapılacak 125 işin (meydan, kavşak vb.) ihaleye hazırlık sürecinde hazırlandığı iddia edilen mahal listesinde yer alması mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki söz konusu durum denetim aşamasında İdareye sorulmuş ancak herhangi bir açıklama yapılmamıştır. İdare savunmasında bulgu konusu hususu karşılayamadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından ihale öncesi yaptırılan kavşak imalatlarının ileri ki tarihlerde gerçekleştirilen ihalenin hakediş hesabına dâhil edilerek ödenmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 30: Spor Tesislerinin İşletilmesi İhalesi ile İlgili Olmayan İşlerin İhale Kapsamında Alınması ve Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması

“2023 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşİ” kapsamında yer almayan yerlerde çalıştırılacak personelin ihale kapsamında temin edildiği ve teknik Şartnamenin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesine göre; 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.

Yine bahse konu Kanun'un aynı maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece yapım işleri, mal alımı ve hizmet alımı bir arada ihale edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu hükmün sadece mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin birbirleri arasında birlikte ihale edilemeyeceği şeklinde değil, doğal bağlantı olmadığı sürece belirtilen ihale türlerinin müstakil olarak kendi içlerinde de uygulanması gerektiği şeklinde anlaşılması gerekmektedir.

“2023 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi” ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihale İdareye ait 67 adet spor tesisinde hizmet alanlarının işletilmesi, spor araç-gereç ve malzemelerin sağlanması, temizlik ve bakım onarımlarının yerine getirilmesi ve faaliyet göstermiş olduğu spor branşlarına göre eğitimlerin verilmesi ile ilgili hizmet alım ihalesidir.

Ayrıca ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartnamenin, “spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde tutulması hizmetine ilişkin hususlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, her türlü beden eğitimi ve spor hizmetlerinin yerine getirilmesi, spor tesisi bulunan ilçelerdeki halkın fiziksel ve ruhsal yönden gelişimlerine katkı sağlamak amacıyla her yaştan sporcu adayları ve abonelerine muhtelif spor branşlarında hizmet verilmesini sağlayacağı belirtilmiştir. Madde devamında yüklenicinin tesislerin işletilmesi hizmeti kapsamında iş kalemi içerisinde belirtilen hizmetlerin İdare tarafından görevlendirilen personelle birlikte yürüteceği belirtilmiştir. Hizmetlere bakıldığında ise spor branşları eğitimi ve uygulama hizmeti ile temizlik hizmetinin bu kapsamda olduğu görülmüştür.

Söz konusu hükümler kapsamında yüklenicinin spor ve temizlik hizmeti kapsamında idarenin personeli yanında kendi personelinin de ihale kapsamında çalıştırılacağı anlaşılmaktadır. Ancak İhale konusu işte yükleniciye ait herhangi bir spor eğitimi verecek personel veya temizlik personeli olmadığı, söz konusu hizmetlerin İdarenin doğrudan hizmet kapsamında aldığı personelle yürütüldüğü görülmüştür. Bu noktada yüklenicinin spor eğitimi ve temizlik hizmeti kapsamında vereceği hizmetin ne olduğu anlaşılamamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İdarenin gerçekleştirmiş olduğu söz konusu ihaleye, ihale ile ilgisi olmayan işlerin dâhil edilmesinin mevzuata aykırılık oluşturduğu düşünülmeyle birlikte ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartnamenin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; söz konusu İhalenin teknik şartnamede yer alan tüm maddeleri incelendiğinde her bir kalemin spor tesisleri, okul spor salonları ve spor merkezlerinin işletilmesi ve hazır halde bulundurulması hizmet alımı işi için gerekli kalemler olduğu, bu kapsamda teknik şartnamede tarif edilen her bir işin diğer iş ve işler ile aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olduğu, ayrıca söz konusu işlerin tamamının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" maddesinde tarif edilen hizmet işleri içinde kaldığı ve mevzuat hükümlerine uygun olduğu belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar İhale kapsamında yer alan işlerin gerekli olduğu ve bu yüzden aralarında doğal bağlantı olduğu ifade edilse de ihalede konusu işin İdareye ait 67 spor tesisinin ile okul spor salonlarının işletilmesi olduğu ancak iş kalemleri arasında ihale konusu iş içerisinde yer almayan atölyelerde çalışacak belleticilerinde temin edildiği görülmüştür. Bununla birlikte söz konusu alım içerisinde yer alan işlerin Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesi içerisinde sayılan hizmetlerden olması bu hizmetlerin hepsinin bir arada ihale edilebileceği anlamına gelmemektedir. Ancak İdare söz konusu İhale ile temizlik hizmeti, bakım onarım hizmeti, yemek hizmeti, eğitim hizmeti gibi hizmetleri ve temizlik malzemesi, spor malzemesi vb. mal alımlarını da ihale içerisinde temin ettiği görülmüştür. Bu durum İhalenin torba ihale olmasına ve ihaleye katılımı azaltmaktadır. Mevcut durumda ihaleye başka teklif veren isteklinin olmaması da bu durumu destekler niteliktedir. Zira söz konusu bütün işlerin tek bir firma tarafından karşılanması mümkün olmamaktadır.

Bununla birlikte bulgu da yer alan teknik şartnamenin açık ve anlaşılır olmaması ile ilgili kısma ilişkin ise 2025 yılı içerisinde yapılacak İhale de dikkat edileceği belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yapacağı ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan hükümlere uygun şekilde gerçekleştirmesi ve ihale dokümanı içerisinde yer alan dokümanların daha açık ve anlaşılır olması gerekmektedir.

BULGU 31: Kent Mobilyaları Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından gerçekleştirilen kent mobilyaları alım işine ilişkin hatalı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

a) İhale Dokümanının Rekabeti Engelleyici Hususlar İçermesi

İdare tarafından gerçekleştirilen kent mobilyaları alım işinde mal alımı ile arasında doğal bağlantı bulunmayan bina yapım işinin bulunduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 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 birarada ihale edilemez." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü gereği idarelerin mal, hizmet ve yapım işlerini bir arada ihale etmemeleri gerektiği ancak arasında doğal bağlantı bulunan işlerin bir arada ihale edilebileceği ifade edilmiştir. Bunun yanında yapılacak ihalelerde; idarelerin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde İstanbul Geneli Yeşil Alanları için Kent Mobilyaları, Üst Yapı Elemanları, Fitness Aletlerinin Temini, Montajı ve Bakım Onarımı Mal Alım İşi ihalesi iş kalemleri arasında "3D Printer ile Yapı Oluşturulması" iş kaleminin olduğu ve söz konusu iş kalemine ilişkin birçok teknik özellik teknik şartnamede sayılmıştır.

3 boyutlu yazıcı ile yapı oluşturulması niteliği itibarıyla özellik arz eden bir yapım işi olduğu ve kent mobilyaları mal alım işi içerisinde yer almasının rekabeti engellediği düşünülmektedir. Zira kent mobilyalarına ilişkin bank, masa, spor aletleri, oyun grubu vb. alımları içeren İhalede 3 boyutlu yapı inşaatı öngörülmesi suretiyle rekabet ortamı engellenmektedir. Rekabeti engelleyici hususlardan dolayı ihale dokümanını indiren 4 firmadan yalnızca 1 firma ihaleye katılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; "3D Printer ile Yapı Oluşturulması" iş kaleminin dosya içerisinde % 3,04 lük bir orana karşılık geldiği, dosya kapsamında temin edilmesi gereken mal, hizmet ve yapım kalemlerinin birbirini tamamlayan ve teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alınması gereken mal, hizmet ve yapım kalemleri olması nedeniyle aynı ihale kapsamında gerçekleştirildiği, söz konusu poza ilişkin ayrı bir ihale yapılması halinde, ihalelerin aynı zaman dilimlerinde sonuçlandırılmaması gibi durumların ciddi sıkıntılar oluşturacağı ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmaması ile birlikte kaynakların verimli kullanılmasına engel olacağı,

Bu sebeplerden dolayı, “3D Printer ile Yapı Oluşturulması” iş kalemini dosyadaki oranı da göz önünde bulundurulduğunda rekabeti engelleyici bir durum oluşmadığı ve 2024 yılı ihale dosyasında konuya ilişkin hassasiyet gösterildiği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar söz konusu iş kaleminin dosya içerisinde ki oranın düşük olmasından kaynaklı rekabeti engellemediği ifade edilse de oranı ne olursa olsun mal alımı dosyasına eklenen 3D Printer ile Yapı Oluşturulması yapım işinin kısmi teklife açık olmayan ihalede rekabeti engellediği düşünülmektedir. Kaldı ki ihaleye teklif veren başka istekli olmaması da söz konusu hususu destekler niteliktedir. Ayrıca İdare tarafından söz konusu iş kalemlerinin ayrı ihale ile temin edilmesi durumunda işlerin aynı zaman diliminde bitirilememesi hususlarının söz konusu olduğu ve tek bir ihale ile gerçekleştirildiği ifade edilse de ihale öncesi süreç İdare tarafından yürütülmekte ve planlanmaktadır. Bu sebeple İdare tarafından olası gecikmeler öne sürülerek aralarında doğal bağlantı olmayan işlerin bir arada ihale edilmesi gerekçesini haklı kılmamaktadır. Zira aralarında doğal bağlantı olmayan işlerin bir arada ihale edilmesi ve ihale iş kalemleri içinde rekabeti engelleyici hususların bulunması İhale mevzuatına aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; İdare tarafından gerçekleştirilecek ihalelerde rekabeti engelleyecek hususlara yer verilmemesi gerekmektedir.

b) Montaj Bedeli Dâhil Alınan Mallardan Bazılarının İdare Deposunda Bulunması

İdare tarafından gerçekleştirilen kent mobilyaları alım işi, iş kalemleri içerisinde montaj dâhil teslim alınacak olan bazı malların montajının yapılmadığı ve idarenin deposunda olduğu ancak hakediş ödemelerinde montaj dâhil bedelin ödendiği görülmüştür.

İhale dokümanı içerisinde montaj dâhil teslim alınacak mal kalemleri içerisinde yer alan “Engelsiz Fitness Takımı” teknik şartnamede sahada montajı ankrajlama yöntemiyle yapılacağı, trombolin, zıp zıp, salıncak tip1 ve tip3, tahterevallı tip1 ve tip2 gibi ürünlerin aynı şekilde sahada montajının gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca güvenlik kabinlerine ilişkin teknik şartnamede “*Taban platformu ve çelik profil atkı üzerine fibercement yerleştirilecektir. Taban platformunun zemin betonuna oturduğu zemin alt kaplamasında su yalıtımı yapılacaktır ve paslanmaya karşı gerekli tedbirler alınacaktır. Zemin uygun hijyenik ve anti-bakteriyel özellikte idare tarafınca belirlenecek kaplama malzemesi ile kaplanacaktır.*” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde iş bitim tarihi 29.12.2022 tarihi olan kent mobilyaları alım işine ilişkin yukarıda bahsedilen ürünlerin montaj dâhil bedellerinin ödendiği ancak 19.10.2023 tarihi itibari ile söz konusu ürünlerin İdare deposunda yer aldığı görülmektedir.

Aynı şekilde güvenlik kabinlerinin oturtulacağı zemine ilişkin kaplama ve su yalıtımı öngörülmüş ve iş kalemi içerisine dâhil edilmiş ancak 2 adet güvenlik kabininin de İdare deposunda bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; montaj dâhil teslim alınacak mal kalemleri içerisinde yer alan malzemeler için montaj işleminin ayrılmaz bir parça olduğu ve söz konusu ihtiyaç listelerinin proje bazlı olmaması sebebiyle taleplerin birebir öngörülemediği,

Yıllık planlanan dosyalarda proje bazlı çalışılmadığı ve ani değişimler ve ihtiyaçlar kapsamında malın bir kısmının depoda hazır halde bulundurulma ihtiyacı olduğu,

Bu sebeple oluşacak durumların önceden net olarak öngörülmesi mümkün olmadığından proje bazlı çalışma yapılamamakta ve ihtiyaçlar bir önceki yılın verileri de göz önüne alınarak durum tespiti yapıldığı, işin mal alımı dosyası olması ve yıl sonu itibariyle bitmiş olması gerektiği için ve yeni hazırlanacak ihale dosyasının bir süreç oluşturacağı ve arada geçen süre içerisinde ihtiyaçların karşılanamayacağı yeni bir ihale dosyası oluşturulması halinde kamu zararı oluşacağı öngörüldüğünden söz konusu ürünler tutanak karşılığında teslim alındığı ve ihtiyaç durumunda alanlara montaj yapılmasının yüklenici firma tarafından sağlandığı belirtilmiştir.

Ayrıca sözleşme konusunun mal alımı olması ve bir garanti süresinin öngörülmesi sebebiyle herhangi bir problem yaşanmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte yeni hazırlanan dosyalarda alınan ürünlerin depolarda tutulmaması konusunda azami hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar montajın işin ayrılmaz bir parçası olması sebebiyle dahil edildiği ve yıllık planlama yapılamadığından depolara çekildiği ifade edilse de köpek parkuru trampolin vb. hizmetlerin öncesinde zeminlerine beton atma vb. işler gerektirdiği bu süreçler içinde İdarenin yükleniciden söz konusu malları temin edebileceği düşünülmektedir. Ancak İdare malları önceden depolara almak suretiyle hakedişe konu etmiş ve montaj dahil bedelleri yüklenici firmaya ödemiştir. Söz konusu durumda İdarenin deposunda bir yılı aşkın süredir bedeli ödenen ancak montajı yapılmayan mallar olduğu görülmüştür. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinde; mal alınmadan, iş

veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması kamu zararı olarak nitelendirilmiştir. İdare tarafından her ne kadar daha sonraki zamanlarda söz konusu malların montaj işlemlerinin yüklenici firmaya yaptırıldığı ve mal alımlarının garanti süresi içermesinden kaynaklı problem yaşanmadığı ifade edilse de bu durum mevzuata aykırılığı gidermemektedir.

Sonuç olarak; montaj dâhil teklif alınan ürünlerin montaj işlemlerinin gerçekleştirilmesi aksi halde İdare açısından yersiz ödeme oluşturacağı düşünülmektedir.

c) İş Programının ve Detay Projenin Bulunmaması

İdare tarafından ihale dokümanında yer alan bazı kalemlere ilişkin hazırlanacak detay projesi ile malların teslimine ilişkin iş programının bulunmadığı görülmüştür.

İdare tarafından ihale dokümanı içerisinde yer alan ahşap imalatlarının idare tarafından hazırlanan detay projesi kapsamında yapılacağı belirtilmiştir. İş programına ilişkin ise Sözleşmenin 16'ncı maddesinde; yüklenicinin malların teslimlerinin iş programına uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

İhale dokümanı içerisinde yer alan teknik şartnamenin "Cezai Müeyyideler" başlığı altında; yüklenicinin, yer tesliminden itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklerle uygun iş kısımları ve bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak hazırlayacağı; iş kalemlerini, aylık imalatı ve iş miktarlarını, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını gösterir ayrıntılı iş programlarını 15 gün içinde hazırlayarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği aksi halde her geçen gün için 500 TL ceza uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından ahşap imalatlarına ilişkin bir detay projesinin ve malların teslimlerine ilişkin iş programı düzenlenmediği görülmüştür. İşin ayrıntısına inildiğinde idarenin, malların teslimine ilişkin iş kısımları ve bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarının yükleniciye bildirilmemesinden dolayı yüklenici tarafından iş programı düzenlenememekte ve cezai işlem uygulanamamaktadır. Bu kapsamda mal teslimleri iş programları kapsamında değil İdarenin bölge şefliklerinden gelen talep formlarına ilişkin yapılmaktadır. İdarenin tarafından yükleniciye, iş programına dayanak olan hususlara ilişkin bildirimleri yapmaması yükleniciye iş programını düzenlememesinden dolayı uygulanması gereken cezai müeyyidelerin uygulanamamasına ve Teknik şartnamede yer alan cezai şartların dayanaksız kalmasına sebep olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ihale hazırlık sürecinde ihtiyaç listelerinin proje bazlı olmaması sebebiyle, söz konusu taleplerin birbir öngörülemediği, her ne kadar teknik şartname ve sözleşmede mevzuat çerçevesinde iş programına atıfta bulunulmuşsa da söz konusu dosyanın mal alımı dosyası olması sebebiyle öngörülebilir bir iş programı düzenlenemediği, ancak söz konusu iş kapsamında yüklenici firma ile sözleşme imzalandıktan sonra muayene ve kabul komisyonunca düzenli toplantılar yapıldığı, toplantılarda alınan kararlar ve belirlenen program dâhilinde malların yüklenici tarafından tedarik edildiği,

Söz konusu süreç içerisinde belirlenen programlara herhangi bir aykırılık oluşmadığı için herhangi bir cezai işlem de uygulanmadığı ve yeni hazırlanan dosyalarda iş programı belirlenmesi konusunda azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

İhale dokümanı içerisinde yer alan ahşap imalatlarının İdare tarafından hazırlanan detay projesi kapsamında yapılacağı belirtildiği, ancak ilgili iş kalemine ilişkin yapılan imalatlar anlık gelişen ve önceden öngörülmeyen nitelikte işler olması nedeniyle yapılamadığı, bundan sonraki süreçte özellikle önceden yapılması belirli olan proje detaylarının hazırlanmasına, ihtiyaçların yeniden gözden geçirilerek daha doğru belirlenmesine azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar taleplerin birbir örtüşmediği ve sözleşme ile mevzuatta atıf olsa da işlerin önceden öngörülemediği ancak daha sonrasında da kabul komisyonunca yapılan toplantılarla işin yürütüldüğü ifade edilse de İdare yasal mevzuatta yer alan hükümlere uymak zorundadır. Bu kapsamda mal alımlarının belirli bir iş programına dayalı olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İdare tarafından planlamanın eksik yapılması öngörülemezlik olarak değerlendirilmemelidir. Zira ihtiyaca binaen temin edilmesi gereken mal miktarında artış veya eksilişlerin olması durumunda iş programı ihale süresince değiştirilebilmektedir. Bu kapsamda öngörülemez olduğu sebebiyle iş programı ve detay projesinin hazırlanamadığı gerekçesi yerinde görülmemiştir. Ayrıca sözleşmede iş programı ve detay projeye ilişkin cezai müesseselerde düzenlenmiş ancak İdareden kaynaklanan sebeplerle uygulanmamıştır. Bu durum İdarenin sözleşme ve mevzuata aykırı hareket etmesine sebep olmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin herhangi bir kayba uğramaması ve teknik şartnamede yer alan cezai yaptırımların geçerliliğini koruması için İdare tarafından hazırlanması gereken proje ve iş programına dayanak oluşturan bildirimlerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

d) Mal Teslim Tutanakları ile Geçici Taşınır Alındı Tarihlerinin Örtüşmemesi

İdare tarafından kent mobilyaları alım ihalesi kapsamında teslim alınan malların teslim tutanakları ile geçici taşınır alındı belgesinin üzerinde yer alan tarihlerinin uyuşmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde; geçici taşınır alındı belgesinin, muayene ve kabul işlemi derhal yapılamayan hallerde, taşınırların geçici olarak teslim alınmasında düzenleneceği ve muayene ve kabul işleminden sonra kabul edilen taşınırlar için Taşınır İşlem Fişi düzenleneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde İstanbul Geneli Yeşil Alanları için Kent Mobilyaları, Üst Yapı Elemanları, Fitness Aletlerinin Temini, Montajı ve Bakım Onarımı Mal Alım İşi ihalesi yapılmış ve işin bitim süresi 29.12.2022 olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda en son mal teslimlerinin 29.12.2022 tarihinde gerçekleşeceği açıktır. Ancak İdare tarafından alımı gerçekleştirilen bazı mal kalemlerinin teslim tutanakları üzerinde 29.12.2022 tarihi yer almaktayken aynı mallara ilişkin geçici taşınır alındı belgesinin 06.02.2023 tarihli olduğu görülmektedir. Söz konusu mal teslimleri geçici taşınır alındı belgesi üzerinde ki tarihin baz alınması durumunda yükleniciye 39 günlük cezai işlem uygulanması gerekmektedir. Ancak malların teslimlerine ilişkin net tarih söz konusu farklılıktan dolayı bilinmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; söz konusu dosyaya ilişkin malların teslim tarihlerinin teslim tutanaklarında yer alan ve iş bitim tarihi olan 29.12.2022 olduğu,

Dosyada bulunan 06.02.2023 tarihli geçici taşınır alındı belgesinin, muayene ve kabul işlemlerinden sonra yeni mali yıla sarkan hakediş hazırlanması süreci nedeniyle Taşınır Mal Programına giriş işlemleri esnasında sehven oluştuğu ve hakediş dosyasına eklendiğini,

Nihai olarak geçici taşınır alındı belgesi üzerinde yer alan 06.02.2023 tarihinin sehven yapılmış bir hata olduğu, bu nedenle muayene ve kabul komisyonu tarafından imzalanarak onaylanmış 29.12.2022 tarihli kabul tutanağının işlem süreci açısından tevsik edici esas belge kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar geçici taşınır alındı belgesi üzerinde yer alan tarihin hatalı olduğu, bu noktada mal teslimlerinin, teslim tutanağı üzerinde yer alan tarihlerde gerçekleştirildiği ifade edilse de her iki durumda da İdare tarafından mevzuata aykırı hareket edildiği sonucu değişmemektedir. Zira İdare ya Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine aykırı olarak geçici taşınır alındı belgesini süresinde

düzenlenmeyerek ya da mal teslimlerini iş bitim tarihinden 39 gün sonra teslim alınmasına karşılık cezai müeyyide uygulanmayarak ihale mevzuatına aykırı hareket etmiştir. Ancak malların teslimlerine ilişkin net tarih söz konusu farklılıktan dolayı bilinmemektedir.

Sonuç olarak; İdarenin ihale kapsamında alınan malların teslim tarihlerinde geçici taşınır belgelerinin düzenlenmesi ve malların teslimlerine ilişkin belgelerde tarih farklılıkları bulunmaması gerekmektedir.

BULGU 32: İhale Kapsamında Alınan Malların İdare Kayıtlarında Resmi Depo Olarak Sayılmayan Yerlerde Muhafaza Edilmesi

İdare tarafından kullanıma verilmek üzere kent mobilyaları alım işi ile spor tesislerinin işletilmesi işi ihalelerinde alınan taşınırların İdarenin resmi kayıtlarında depo alanı olarak belirlenmeyen alanlarda muhafaza edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmelik'inin 4'üncü maddesinin a bendinde; ambarın tanımlaması yapılmış ve taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yere denileceği,

Aynı Yönetmelik'in 38'inci maddesinde; kamu idarelerinde harcama birimlerine ve bunlara bağlı ambarlara birer kod numarası verileceği ifade edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde, İdareye ait olan ve depoda olan malların takibine ilişkin taşınır mal programı bulunmaktadır. Söz konusu program kapsamında harcama birimlerine ait ambarlar ve ambarda yer alan malların sayıları, giriş ve çıkış kayıtları vb. birçok husus takip edilmektedir.

Yeşil Alanlar ve Tesisler Müdürlüğü tarafından kent mobilyaları alım işi ile Gençlik ve Spor Müdürlüğü tarafından spor tesislerinin işletilmesi işi ihaleleri gerçekleştirilmiş ve iki ihale iş kalemleri arasında birçok taşınır mal kalemi öngörülmüş ve teslim alınmıştır. Alınan mallara ilişkin yapılan incelemelerde kullanıma verilmeyen ve depolarda tutulan mallar olduğu görülmüştür. Depolarda tutulan mallara ilişkin liste Mali Kontrol Şube Müdürlüğünden istenmiş, ancak Yeşil Alanlar ve Tesisler Müdürlüğünün fiziki deposunun bulunmadığı Gençlik ve Spor Müdürlüğünün ise sadece Hidayet Türkoğlu Deposunun bulunduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Yeşil Alanlar ve Tesisler Müdürlüğü tarafından alınan ve kullanıma verilmemiş olan malların akıbeti incelenmiş ve söz konusu malların Yeşil Alanlar ve Tesisler

Müdürlüğüne bağlı bölge şefliklerinin bahçelerinde bulunduğu, Gençlik ve Spor Müdürlüğü'nün alınan ve kullanıma verilmemiş olan mallarının ise Hidayet Türkoğlu deposu dışında Cebeci Spor Kompleksi ve Gaziosmanpaşa Meydan Spor Komplekslerinde bulunduğu görülmüştür.

Söz konusu malların İdarenin taşınır mal programında yer almayan depolarda tutulması Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Zira söz konusu Yönetmeliğin 15'inci maddesinde, *“Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur.”* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; taşınırların kullanımı, kontrolü ve kayıtlarının harcama yetkilileri ve görevlendirdiği personeller tarafından Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere uygun bir şekilde yapıldığı, söz konusu malların, proje bazlı çalışılmadığı için eksik veya fazla belirlenebildiği, işlerin mal alımı dosyası olması ve yıl sonu itibariyle bitmiş olması gerektiği için ve yeni hazırlanacak ihale dosyasının bir süreç oluşturacağı ve arada geçen süre içerisinde ihtiyaçların karşılanamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca bahse konu ihtiyaç kalemlerinin kamera denetimli ve güvenlik personellerinin bulunduğu alanlarda ve görevli personeller nezdinde giriş ve çıkış kayıtlarının tutulduğu, malzemelerin muhafazasının sağlandığı belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar Yönetmeliğe uygun hareket edildiği belirtilse de İdareye ait söz konusu malların, taşınır mal programında resmi depo olarak yer almayan alanlarda bulunduğu görülmüştür. Bu durum Yönetmeliğe aykırılık oluşturmaktadır. Zira Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre ambarın tanımlaması yapılmış ve kod numarası verilmiş olması gerekmektedir. Bu hükümler dışında kalan ambarlar Yönetmeliğe aykırılık oluşturmaktadır. Ambarlarda güvenlik personelinin olması, kamera ile izlenmesi ve resmi olmayan kayıtların tutulması da mevzuata aykırılığı gidermemektedir. Ayrıca İdare tarafından her ne kadar proje bazlı çalışılmadığından kaynaklı eksik veya fazla mal temin edilebildiği, yeni ihaleye çıkılma süreçlerinin uzun sürmesi sebebiyle fazla temin edilen malların söz konusu depolarda tutulduğu ifade edilse de bulgu konusu husus ihtiyaç fazlası temin edilen mallara ilişkin değil muhafaza edildiği depolar ilişkin olup İdare tarafından ihtiyaç fazlası temin edilen malların Yönetmelik hükümlerine aykırı ambarlarda muhafaza edilmemesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; açıklamalar neticesinde İdarenin ihaleler kapsamında alınan ve henüz kullanıma verilmediği için depoda tutulması gereken taşınırlarının; çalınması, kaybolması ve zarar görmesi risklerini bertaraf etmek adına yukarıda bahsedilen Yönetmelikte yer alan düzenlemeler neticesinde oluşturulmuş depolarında bulundurması gerekmektedir.

BULGU 33: Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Mal Alımı İhalesi Kapsamında Muhtelif İşlerin Yaptırılması

2023 Yılı Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Mal Alım İş i ihalesinin kapsamına diğer muhtelif işler dâhil edilmiş ve bu durumun rekabet ortamının oluşmasına engel olduğu anlaşılmıştır.

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 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." denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 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..." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, söz konusu Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Mal Alım İşinin İdari Şartnamesi Ek Listesinde, akaryakıt alımı dışında beton kesimi, beton kırımı, kazı işlemleri, çelik hasır ve döşenmesi, işçiliği ve saha beton dökülmesi gibi muhtelif işlerin olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin 104 adet otomasyon sistemi kurulmuş akaryakıt istasyonu bulunmaktadır. Bu istasyonlara yüklenici firma tarafından taşınan akaryakıt, İdarenin araçlarına taşıt tanıma sistemi veya kartlı sistem ile yüklenmektedir. Bu kapsamda ihale edilen iş akaryakıt alım ihalesi olmasına karşın, İdari ve Teknik Şartnamelerde, ilave olarak aralarında doğal bağlantı olmayan beton kesimi, beton kırımı, kazı işlemleri, çelik hasır ve döşenmesi, işçiliği ve saha beton

dökülmesi gibi muhtelif işlere yer verilmiştir. Bu durum, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olmasının yanı sıra rekabetin oluşmasını da engeller mahiyettedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bahsi geçen ihale içerisindeki iş kalemleri arasında doğal bağlantı bulunduğu, akaryakıtın İdare depolarına aktarılmasının süreç içerisinde son işlem olduğu ve rekabeti engelleyici bir durumun bulunmadığı belirtilerek, bulguda bahsi geçen 104 adet otomasyon sisteminin büyük çoğunluğu itfaiye birimlerinde bulunduğu bu bağlamda Belediyenin akaryakıt hizmeti verdiği farklı noktalarda herhangi bir aksaklığa mahal vermeyecek şekilde devamının sağlanması ve tek elden yönetilmesinin yüksek derecede önem arz ettiği ifade edilmiştir. Ancak İdare tarafından her ne kadar ihale içerisinde yer alan iş kalemlerinin akaryakıt alımı ile aralarında doğal bağlantı olduğu ve rekabeti engellemediği ifade edilse de beton kesimi, beton kırımı, kazı işlemleri, çelik hasır ve döşenmesi, işçiliği ve saha beton dökülmesi vb. iş kalemlerinin en büyük kısmı akaryakıt alımı olan ihale ile doğal bağlantısı olmadığı düşünülmekle birlikte akaryakıt dağıtım şirketlerinin veya bayilerinin bu tür iş kalemlerini yerine getirememesinden kaynaklı ihaleye katılımı düşürmektedir. Nitekim ihaleye katılan istekliler arasından yalnızca bir isteklinin teklifinin geçerli olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak; aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin ayrı ayrı ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: Mal Alımlarına İlişkin Muayene Kabullerde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından gerçekleştirilen “100.000 Ton Tuz Alımı” ve “Trafik Levhaları Alım İşleri” ihalelerinde muayene kabule ilişkin hatalı uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

a) Laboratuvar Muayenesi Farklı Çıkan Tuzların Tekrar Analizine Gönderilmeden Kabul İşlemlerinin Yapılması

İdare tarafından “100.000 Ton Tuz Alım İhalesi” kapsamında teslim alınan ve ihale dokümanına uygunluğu açısından farklı sonuçlar içeren tuzların tekrar analizine gönderilmeden kabul işlemlerinin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Mal Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin “Muayenede aranacak hususlar” başlıklı 13'üncü maddesinde; Muayenede aranacak hususların ihale dokümanında yazılı şartlar olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “tekrar inceleme” başlıklı 14’üncü maddesinde, “Numunenin ilk incelenmesinde bulunan sonuçlar üzerinde, uygunluğu hakkında yeterli kanaat edinilemez ise numuneler üzerinden bir muayene daha yapılır. Her iki muayene de aynı sonucu verdiği takdirde nihai karar verilir. Bu iki muayene değişik sonuçlar vermiş ise, o numune üzerinde üçüncü bir muayene daha yapılarak bu üç muayenenin sonuçlarına göre karar verilir.” denilmektedir.

Mezkûr 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 ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde alıma konu olan malın laboratuvar muayenesi gerektirmesi halinde laboratuvar muayenelerinin yapılarak hakkında sonuç yazılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu mala ilişkin ilk numunelerin ihale dokümanına uygun bulunmaması halinde ikinci bir muayene yapılacağı ve iki muayene sonucunun birbirinden farklı olması halinde üçüncü muayenenin yapılması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede “100.000 ton tuz alımı” ihalesi 3 kısımlı olarak gerçekleştirilmiş olup 3’üncü kısma ilişkin 15.000 ton parti teslimatı 03.03.2023 tarihinde laboratuvar muayenesine gönderilmiştir. Laboratuvar muayenesinden gelen sonuçta rutubet oranı ihale dokümanında belirlenen oranın üzerinde çıkmıştır. Bu sebeple teslimata ilişkin olarak ikinci numune örneği, tekrar analizi için 21.03.2023 tarihinde laboratuvara gönderilmiş ve çıkan sonucun ihale dokümanına uygun olduğu sebebiyle malın kabul işlemleri gerçekleştirilmiştir.

Ancak ilk numune ile ikinci numunede çıkan sonuçların birbirinden farklı sonuçlar vermesi durumunda yukarıda bahsedilen Yönetmelik uyarınca üçüncü analize gönderilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Mal Alımlarında Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliğin 18’inci maddesinde belirtildiği üzere laboratuvar muayenelerinde 2’nci Laboratuvar muayenesinin “Hakem Laboratuvar muayenesi” olarak tanımlandığı ve hakem laboratuvar muayenesinin vereceği raporun esas olduğu, Yönetmeliğin 14’üncü maddesinde belirtilen tekrar incelemenin, fiziksel muayene aşaması olduğu, söz konusu “100.000 Ton Tuz Alımı” dosyasında yapılan iş ve işlemlerin,

Yönetmeliğin 14'üncü madde kapsamındaki belirtilen fiziksel muayene aşaması ve tekrar incelemesi değil, aynı Yönetmeliğin 18'inci maddesindeki hakem laboratuvar muayenesine esas bir işlem olup, mevzuat hükümlerine uygun hareket edildiği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar Yönetmeliğin tekrar inceleme başlıklı 14'üncü maddesinde ki 3'üncü analiz sonucunun fiziksel muayeneye ilişkin olduğu belirtilse de bu çıkarımın nerden yapıldığı anlaşılamamaktadır. Zira madde metninde yeniden incelemenin fiziksel muayeneye ilişkin olduğuna dair bir ibare bulunmamaktadır. Kaldı ki Yönetmeliğin muayenede izlenecek yöntemler başlıklı 15'inci maddesinde fiziksel muayenede uygun bulunmayan sonuçların laboratuvar muayenesine gönderilmeyeceği ve fiziksel muayenede uygun bulunmayan malların kurulan komisyona muayene ettirileceği ve komisyon kararlarının kesin olduğu ifade edilmektedir. Bu durumda fiziksel muayenede ikinci analizin kesin olacağı hükme bağlandığından Yönetmeliğin tekrar inceleme başlıklı 14'üncü maddesinde ki 3'üncü analizin laboratuvar muayenesi olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte İdare tarafından her ne kadar yapılan muayenenin Yönetmeliğin 18'inci maddesinde ki hakem laboratuvar muayenesi olduğu belirtilse de söz konusu Yönetmelik hükmüne göre ihale dokümanında belirtilmesi gereken hakem muayenesinin neresi olacağının ihale dokümanında belirtilmediği görülmüştür. Bu durumda ilk muayene sonucuna istinaden yapılan ikinci muayenenin hakem laboratuvar muayenesi olduğunun ifade edilmesi yerinde görülmemiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından üçüncü muayene (tekrar analizi) yapılmadan kabul işlemlerinin gerçekleştirilmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

b) Trafik Levhalarına İlişkin Laboratuvar Muayenelerinin Eksik Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından "*Trafik Levhaları Alım İşi*" kapsamında teslim alınan ve ihale dokümanında birçok teknik özellik barındıran levhaların yalnızca bir kriter için laboratuvar muayenesine gönderildiği görülmüştür.

Belediye tarafından "*Trafik Levhaları Alım İşi*" ihalesi 3 kısım olarak gerçekleştirilmiş ve bahse konu levhaların özelliklerine ilişkin teknik şartnamede kıstaslar belirlenmiştir. Örneğin; alınacak levhalara ilişkin olarak yoğunluk, çekme dayanımı kopma uzaması sertlik gibi mekanik özellikler ile yapışma, esneklik, darbe dayanımı ve korozyon gibi fiziksel özellikler vb. birçok özellik belirlenmiştir. Bu yönüyle alıma konu olan trafik levhalarının yalnızca fiziksel muayene sonucu ihale dokümanına uygunluğu test edilemeyecek kadar teknik özellikler içermesi sebebiyle laboratuvar muayenesi gerektirdiği yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde açıktır.

Yapılan incelemede ikinci kısma ilişkin teslimi gerçekleştirilen levhaların numune alınmak suretiyle laboratuvara gönderildiği ancak laboratuvar muayenesinin yalnızca eloksal kaplama kalınlıkları analizini içerdiği görülmüştür. Mekanik, fiziksel ve birçok bakımdan teknik özellik gösteren levhaların yalnızca bir özellikten muayeneye gönderilmesi mevzuata uygun düşmemektedir. Nitekim bahse konu alıma ilişkin yüklenici tarafından daha sonraki gerçekleştirilen teslimatlar da levhaların ihale dokümanına uygun olmaması sebebiyle ihtarname çekilmiş ve ihtarnamede belirtilen süre içerisinde de malları ihale dokümanına uygun teslim edememesi sebebiyle sözleşme fesih edilmiştir. Bu konuda teslim edilen malların ihale dokümanında belirtilen özelliklere uygunluğunun test edilmesi önem arz etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; mal alımları muayenelerinin, Mal Alımlarında Denetim Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapıldığı, muayene komisyonu tarafından fiziksel niteliklerin incelendiği aşamada İdarede yer alan analiz cihazı ile levhaların maddesel özelliklerinin tespit edildiği, bu sebeple tekrar bir değerlendirme ihtiyacı duyulmadığı ifade edilerek mevzuatta laboratuvar muayenesinde teknik şartnamede yer alan tüm özelliklerin incelenmesine dair emredici bir hüküm olmadığından, muayene komisyonu tarafından bilgi ve birikimlerine dayanılarak bazı maddeler için laboratuvar muayenesi talep edilmediği belirtilmiştir. Ayrıca sonraki alımlar için bulguya uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar mevzuata uygun hareket edildiği belirtilse de Mal Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayenede aranacak hususlar" başlıklı 13'üncü maddesinde; muayenede aranacak hususların ihale dokümanında yazılı şartlar olduğu belirtilmiştir. Bu durumda İdare tarafından ihale kapsamında teslim alınan ve ihale dokümanında birçok teknik özellik barındıran levhaların yalnızca bir kriter için muayeneye gönderilmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır. Bununla birlikte İdare tarafından tüm özellikler için laboratuvar muayenesi yapılacağına ilişkin mevzuatta bir hüküm olmadığından laboratuvar muayenesine gönderilmediği ve kendi analiz cihazları ile muayene yapıldığı belirtilse de analiz cihazları ile yapılan sonuçlar ne denetim aşamasında ne de sonrasında sunulmamıştır. Bununla birlikte Mezkûr Yönetmeliğin "Laboratuvar muayeneleri" başlıklı 17'nci maddesinde; fiziksel muayene işlemlerinden sonra alımın niteliğinin laboratuvar muayenesi gerektirmesi halinde laboratuvar muayeneleri yapılarak sonuç hakkında rapor düzenleneceği amir hüküm olarak düzenlenmiş ve birçok teknik özellik belirtilen levhalar için laboratuvar muayenesinin gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle İdare bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak; İdarenin mal alımlarına ilişkin laboratuvar muayenelerinin ihale dokümanında belirlenen tüm kriterleri kapsayacak şekilde olması gerekmektedir.

BULGU 35: Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün Görev Alanının Büyükşehir Belediyesinin Tüm Birimlerini Kapsar Hale Getirilmemiş Olması

İBB Fen İşleri Daire Başkanlığı Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün görev ve yetkisinde olan birim fiyat analizleri ile yeni birim fiyat analizlerinin tamamının bu Müdürlük tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin;

- Amaç ve kapsam” başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre Yönetmelik; Belediyenin ilgili birimlerince yapılan imalatların birim fiyat tarif, analiz ve standartlarını oluşturmak ve birim fiyatları veri tabanında kayıt altına alarak yatırımcı müdürlüklerin kullanımına sunulması, birim fiyat işlemlerinin standardize edilmesi konularında görev yapan Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün teşkilat yapısı ve bu yapıda yer alanların görev, yetki ve sorumlulukları kapsar.
- “Müdürlüğün görevleri” başlıklı 5'inci maddesi uyarınca Müdürlüğün görevleri aşağıdaki gibidir:
 - a) Büyükşehir Belediye Başkanlığınca ihale edilecek ve ödeneğinin tamamı veya bir kısmının İBB Başkanlığınca karşılandığı ve denetlemeye yetkili bulunduğu İlçe Belediye Başkanlıklarınca ihale edilecek olan yapım, onarım ve hizmet işlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda fiyatlarını hazırlamak.
 - b) Yatırımcı Müdürlüklerin yapacağı işlerin yaklaşık maliyetlerinde kullanacakları fiyatları oluşturmak ve onay almak, bu fiyatlara esas olacak analiz ve tarifleri hazırlamak.
 - c) Yatırımcı Müdürlükler tarafından yapımı yürütülen işlerde, sözleşmesine bulunmayan fiyatları, sözleşme dâhilinde hazırlamak ve onay alarak ilgili Müdürlüğe bildirmek.
 - d) Tasfiye ve fesih işlemlerinde ilgili Müdürlüğünce oluşturulan Komisyon için talep edilen uzman teknik personeli görevlendirmek
 - e) Üst yöneticilerce verilecek diğer benzer görevleri ifa etmek.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İBB'nin bütün birimleri tarafından yapılacak olan birim fiyatlar ile yeni birim fiyatların tespitinde Fen İşleri Daire

Başkanlığı Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün aktif bir şekilde yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 01/01/2023- 31/12/2023 tarihleri arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yapım işi ihalesine çıkan birimlerin aşağıdaki gibi olduğu tespit edilmiştir:

- Altyapı Hizmetleri Şube Müdürlüğü
- Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Çevre Koruma Şube Müdürlüğü
- Avrupa Yakası Raylı Sistem Şube Müdürlüğü
- Enerji Yönetimi ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü
- Mesken Şube Müdürlüğü
- Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Trafik Şube Müdürlüğü
- Yapı İşleri Şube Müdürlüğü
- Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü

Ancak 01/01/2023 – 31/12/2023 tarihleri arasında Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne yeni birim fiyat inceleme dosyası gönderen birimler ise şöyledir:

- Altyapı Hizmetleri Şube Müdürlüğü
- Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Çevre Koruma Şube Müdürlüğü
- Yapı İşleri Müdürlüğü
- İstanbul Şehircilik Atölyesi Müdürlüğü

Görülebileceği üzere 2023 yılında 11 birimden 5 tanesi (İstanbul Şehircilik Atölyesi Müdürlüğü'nün yapım işi geçmiş yıllardan gelen yıllara sarıdır) Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne yeni birim fiyat inceleme dosyası göndermekte iken 6 tanesi göndermemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yeni birim fiyatların tespiti hususunda; özellikle teknik birimler olan Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı dosyalarının incelenmek üzere ilgili birime gönderildiği ve bu hususun kurum geneline uygulanması

hususunda birimin geliştirilmesi ile ilgili çalışmaların yürütüleceği beyan edilmiştir.

Bu itibarla Yönetmelik hükümlerinin uygulanabilmesini ve birim fiyatlar ile yeni birim fiyatların tespitinde standardizasyonun sağlanabilmesini temin edecek uygulamaların yürürlüğe konulması gerektiği mütalaa edilmektedir.

BULGU 36: Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmelerde Mahalli İdareler Seçimini Aşan İhaleye Çıkılması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen bazı hizmet alım ihalelerine ait sürelerin, ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçecek şekilde ihale edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 67’nci maddesinde; belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile; Park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri, bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri, sağlıkla ilgili destek hizmetleri, fuar, panayır ve sergi hizmetleri, baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler, kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler, toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri ve sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işlerinin süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükmü gereği Kanun metninde tahdidi olarak sayılmak suretiyle belirtilen hizmet yüklenimlerinin ilk mahalli idareler seçimlerini izleyen 6’ncı ayı (30.09.2024) geçemeyecektir.

Yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen ayrıntısı aşağıda gösterilen 5 adet hizmet alım ihalesinde yüklenme sürelerinin mahalli idareler seçimlerini izleyen 6’ncı ayı geçtiği görülmüştür. Örneğin; “İş Makineleri, İş Kamyonları ve Kurtarıcı Çekici Vinç Kiralanması Hizmet Alımı” işi madde metninde alım süresi bakımından kısıtlanan araç kiralama hizmet alımı kapsamındadır.

Tablo 31:Süresi Mahalli İdareler İzleyen 6’ncı Ayı Geçen İhaleler

Müdürlük	İşin Adı	Konusu	İhale Başlangıç Tarihi	İhale Bitiş Tarihi
Elektronik Sistemler Şube Müdürlüğü	2022 Yılı Cisco Çağrı Sistemleri Malzeme Alımı ve Bakım Onarım Hizmet İşİ	Hizmet	16.11.2022	15.10.2024

Elektronik Sistemler Şube Müdürlüğü	Mobil (Ses, Data, M2m, Sms) ve Sabit (Noktadan Noktaya Sabit Data Hattı Hizmeti, Sabit İnternet ve Sabit Karasal Telefon, Ddos) Hat Devrelerinin Teminine Yönelik Hizmet Alımı İşi	Hizmet	26.05.2022	10.11.2024
Makine İkmal Şube Müdürlüğü	İş Makineleri, İş Kamyonları ve Kurtarıcı Çekici Vinç Kiralanması Hizmet Alımı	Hizmet	19.07.2023	10.10.2024
Enerji Yönetimi ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü	Aydınlatma ve Enerji Tesislerinin Bakım, Onarım ve İşletilmesi Hizmet Alımı İşi	Hizmet	18.01.2023	07.10.2024
Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	17 Aylık İstanbul Genelindeki İBB Yurt, Kreş ve İSADEM Binalarının Elektrik ve Mekanik Sistemlerinin Periyodik Bakım ve İşletmeye Hazır Halde Tutulması İşi	Hizmet	21.08.2023	21.01.2025

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli kontrollerin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin Kanun metninde tahdidi olarak belirtilen alımların yüklenme sürelerinde mevzuata uygun işlem tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Üst Yönetici Onayı Olmaksızın Ertesi Yıla Geçen İhalelere Çıkılması

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde yapılan bazı ihalelerin ertesi yıla sarkmasına rağmen üst yönetici onayının alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ertesi yıla geçen yüklenmeler" başlıklı 27'nci maddesinde; niteliğinden dolayı mali yıla sınırlı tutulmayan ve sürekliliği bulunan iş ve hizmetler için ertesi yıla geçen yüklenmelerin üst yöneticinin onayıyla yapılabileceği belirtilerek bu mal ve hizmetlerin neler olduğu tahdidi olarak sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda belediyelerde ertesi yıla geçen yüklenmelerde onay merci belediye başkanı olup belediye başkanı onayı olmaksızın İdarelerin ertesi yıla geçen yüklenme yapmamaları gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen ve detayı aşağıda ki tabloda yer alan bazı mal alımı ihalelerinin ertesi yıla geçtiği ancak üst yönetici onayının olmadığı görülmüştür.

Tablo 32:Ertesi Yıla Geçen İhaleler

Müdürlük Adı	İKN	İhale Adı	İşin Süresi
Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	2023/657947	Kültür Merkezlerine Ses, Işık ve Görüntü Sistemleri Mal Alım İşi	12.09.2023- 09.01.2024
Levazım ve Ayniyat Şube Müdürlüğü	2023/776090	135 Kalem İlaç, Serum ve Yara Bakım İlacı Alım	11.10.2023- 08.03.2024
Levazım ve Ayniyat Şube Müdürlüğü	2023/873897	4 Kalem Hasta Bezi ve Çocuk Bezi Alımı	04.11.2023- 12.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/633268	15 Kalem Tarım Makinesi Alımı	06.09.2023- 03.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/547649	Suni Solunum Cihazı Dolum Ünitesi Alımı	09.08.2023- 05.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/564627	Kesintisiz Güç Kaynağı ve Akü Seti Alımı	17.08.2023- 03.03.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/636879	Çöp Konteyneri Alımı	19.08.2023- 25.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/642627	Paratech Marka Tahkimat Setleri İçin Yedek Parça Alımı	30.08.2023- 26.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/1053719	Muhtelif Ahşap ve Türevi Malzeme Alımı	08.12.2023- 05.02.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/716102	Lens ve Muhtelif Malzeme Alımı	17.10.2023- 14.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/793968	İş Sağlığı ve Güvenliği Ölçü Aletleri Alımı	17.11.2023- 14.02.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/725918	Damperli Kamyon Alımı	10.10.2023- 12.05.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/937860	Termal Kamera Alımı	14.11.2023- 12.03.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/914292	Destek Hizmetleri Jeneratör Alımı	09.11.2023- 07.01.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/1070167	6 Kısım Muhtelif İtfaiye Malzemesi Alımı	28.11.2023- 26.03.2024
Satınalma Şube Müdürlüğü	2023/1145528	Benzinli Motopomp Alımı	28.12.2023- 26.01.2024
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	2023/820423	Okul Gıda Destek Paketi Mal Alımı İşi	06.10.2023- 02.02.2024
Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	2023/647207	Efekt Malzemesi Alımı	14.09.2023- 11.01.2024

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin ertesi yıla geçen yüklenime girişebilmesi için mevzuat hükmü gereği üst yöneticinin onayı alınmalıdır.

BULGU 38: Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelerde, geçici kabul tarihi ile kesin kabul tarihi arasında ki sürenin idari şartnamede öngörülen teminat süresinin oldukça üzerinde olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “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 Şartnamenin 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, Belediye tarafından yapılan bazı ihalelerde idari şartnamelerinde öngörülen teminat sürelerinin bitiş tarihinden bir hayli sonra kesin kabul işlemlerinin yapıldığı, bazı ihalelerde ise uzun bir süre geçmesine rağmen kesin kabul işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Aşağıda ki tabloda teminat sürelerini aşan ihalelere ilişkin örnekler gösterilmiştir.

Tablo 33: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler

İhaleyi Gerçekleştiren Müdürlük	İşin Adı	Geçici Kabul İtibar Tarihi	Teminat Süresi	Teminat Süresinin Bitiş Tarihi	Kesin Kabul Tutanağının Onaylandığı Tarih	Gecikilen Süre (Gün)
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Muhtelif Hizmet Binaları 2.Grup Onarım İnşaatı	08.08.2006	12 AY	08.08.2007	22.05.2023	5766
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Haydarpaşa Vapur İskelesi	25.12.2015	12 AY	25.12.2016	12.01.2022	1844

	Restorasyon İnşaatı					
Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	Sarıyer İlçesi Rumeli Feneri Köyü Marmaracık Gençlik Kampı Bakım ve Onarım İnşaatı	27.12.2018	12 AY	27.12.2019	2023*	-
Elektronik Sistemler Şube Müdürlüğü	İ.B.B. Muhtelif Hizmet Binalarına Güvenlik ve Bilgilendirme Sistemleri Yapım İşi	14.12.2018	24 AY	14.12.2020	YOK	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Tuzla Tahaffuzhane Caddesi Zeminaltı Otopark ve Meydan Düzenleme İnşaatı	24.09.2021	12 AY	24.09.2022	YOK	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Zeytinburnu Kazlıçeşme Marmaray İstasyonu Çevre Düzenleme İnşaatı	01.01.2021	12 AY	01.01.2022	YOK	-

*Kesin kabul tutanak tarihinde gün ve ay olmadığı için yalnızca yılı yazılmıştır. Gecikilen süre hesaplanamamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ihaleler kapsamında yüklenicilerden alınan kesin teminat mektuplarının süresiz olduğu, diğer taraftan geçici kabul ve kesin kabul arasındaki 12 aylık bakım süresinin uzaması durumunun herhangi bir olumsuzluğa neden olmadığı, son dönemlerde kabul süreçleriyle ilgili azami hassasiyet gösterildiği belirtilmiştir. Ayrıca İdarenin mevcut iş sayısı, niteliği ve çeşitliliği bakımından ciddi bir iş yükü olmasına rağmen örneğin İstanbul geneli olarak yapılan işlerde dahi işin tamamlanan kısımları için bulguda bahsi geçen olası sorunların oluşmasına mahal vermemek adına kısmi kabullerin de yapıldığı ifade edilmiştir.

Yine İdare tarafından bulguya alınan ihale dosyalarının incelenmesinde, işlerden alınan teminat mektubu sürelerinin 12 ay değil süresiz olduğu, bu nedenle belirtilen işler için geçici ve kesin kabul işlemleri arasında teminat süresinin aşılması gibi bir durumun söz konusu olmadığı ancak geçici ve kesin kabul tarihleri arasında belirlenen yasal süreye uyulması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar alınan

teminat mektuplarının süresiz olduğu ifade edilse de bulgu konusu husus teminat mektubu süreleri ile ilgili değildir. Zira Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “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. Nitekim madde metninde teminat mektubu ile ilgili bir husustan bahsedilmemiş olup İdarelerin gerçekleştireceği yapım işlerinin geçici ve kesin kabul süreleri arasında ki teminat sürelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak İdare tarafından yukarıda ki tabloda yer alan ve teminat süreleri belirlenen işlerin kesin kabul işlemleri mevzuata uygun süreler içinde tamamlanmadığı görülmüş olup ayrıca bulgu edilen hususun teminat mektubu ile ilgisi olmadığından İdarenin cevabı yerinde görülmemiştir.

Sonuç olarak; 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 zorlaştıracığı,
- 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 39: Alt Yüklenici Sözleşmelerine İlişkin Gerekli Kontrollerin Sağlanmaması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen ve 2023 yılında hakediş ödemeleri devam eden bazı işlerde, yüklenici ile alt yükleniciler arasındaki alt yüklenicilik sözleşmelerinin imzalandıktan sonra İdare tarafından alt yüklenici onaylarının verildiği, alt yükleniciler için yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı ve İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür.

a) Bazı Asfalt İhalelerinde Alt Yüklenici Sözleşmesi İmzalandıktan Sonra İdare Onayı Alınması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığınca ihale edilen bazı yapım işlerinde idare onayı verilmeden yüklenici ile alt yüklenici sözleşmelerinin imzalanarak yer teslimlerinin yapıldığı ve işe başlandıktan sonra İdare tarafından alt yüklenici onaylarının verildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde, İdare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlamadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin İdareye verilmesi gerektiği belirtildikten sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, bazı asfalt ihalelerinde sözleşme imzalama ve onay tarihleri karşılaştırıldığında yüklenici ile alt yüklenici sözleşmelerinin imzalanarak yer teslimlerinin yapıldığı ve işe başlandıktan sonra İdare onayının alındığı görülmüştür. Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare onayı olmadan alt yüklenici sözleşmesinin imzalanarak iş yeri tesliminin yapılmaması gerekmektedir.

b) Alt Yüklenicilerin İhale Yasaklısı Olup Olmadığının Sorgulanmaması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen ihalelerde, bazı alt yükleniciler için yasaklılık teyidi yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye Katılamayacak Olanlar” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasında bentler halinde kimlerin ihalelerde yüklenici veya alt yüklenici olarak kendileri veya başkaları adına ihaleye katılamayacakları açıklanmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 10’uncu maddesinin

dördüncü fıkrası uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanların, 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılmayacak olanların, 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanların ve 53'üncü maddenin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı kararda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanların alt yüklenici olamayacağı, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerin bu işte alt yüklenici olamayacağı belirtilmiş, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ise ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre alt yüklenicilerin de ihaleye katılanlar gibi ihaleye katılabilme ve yasaklı olmama şartlarını taşımaları zorunludur. Sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici tarafından İdareye alt yüklenici çalıştırmak için başvurulduğu hallerde İdare tarafından alt yüklenici ile ilgili yasaklılık kontrollerinin yapılması ve ihalelere katılabilme şartlarının gözetilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; ilgili Daire Başkanlığınca yaptırılan yapım işlerinde İdare tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verildiği ancak İdarenin onayı ile çalıştırılan alt yüklenicilerin yasaklılık kontrollerinin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare onayı ile alt yüklenici çalıştırılan işlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği alt yüklenicilerin yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

c) İdarenin Onayı Olmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu suretle mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak denetlenemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlanmadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin idareye verilmesi gerektiği belirtildikten

sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 4735 sayılı Kanun'un "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesi, alt yüklenicileri de yüklenici ile beraber kesin kabul tarihinden sonraki on beş yıl boyunca ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu tutmuştur. Yine 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği haller arasında sayılmıştır.

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

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Söz konusu ihalelere 2022/425385 kayıt numaralı Avrupa Yakası 1, 3 ve 4 Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama Yama Yapılması ile Baca Izgara Yükseltme İşleri ile 2022/425263 kayıt numaralı Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşleri, 2018/509096 kayıt numaralı Haliç Bilim Merkezi İnşaatı İşleri, 2023/772341 kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşleri örnek olarak verilebilir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ihale yüklenicilerinin, ilgili iş kapsamında çalıştırdıkları alt yüklenicileri ve bunlarla imzaladıkları sözleşmeleri İdarenin onayına sunmaları ve İdare tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi, mevzuattan kaynaklanan sorumlulukların yerine getirilebilmesi adına önem arz etmektedir.

BULGU 40: Bazı İşlere Ait Hak Edişlerin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Sorgulanmaması

İdarenin bazı işlerine ilişkin hak ediş ödemelerinde; ilgili yüklenicinin vergi ve sigorta primi borcunun bulunup bulunmadığına dair sorgulamanın mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilmediği görülmüştür.

Yüklenicilere hak ediş ödemeleri yapılırken yüklenicinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçları ile Hazine ve Maliye Bakanlığına olan vergi ve vergi zıyaı cezaları, gecikme zam ve faizlerinden oluşan borçlarının sorgulanması, muaccel borç var ise hak edişin ödenmemesi, belli şartlar halinde bu borçların hak edişten kesilmesi gerekmektedir.

a) Sosyal Güvenlik Primi Borcunun Sorgulanmaması

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hak edişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ıncı maddesine göre; kamu idarelerinin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işlere ait hak ediş ödemeleri, işverenin SGK'ye herhangi bir idari para cezası, prim ve prime ilişkin borcunun olmaması kaydıyla ödenir. Kesin teminatları ise ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının tespit edilmesinden sonra iade edilir. Aynı maddede bu kapsamda yapılacak işlemlere ait usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesine göre; bu Yönetmelik, kamu idarelerinin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işi kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinin beşinci fıkrasında ise yapılan kesintinin ödeme belgesinde gösterileceği ve on beş gün içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacağı açıklanmıştır.

Bu düzenlemelere göre İdare; ihale ile yaptırılan işlere ait hak ediş ödemelerinden önce hem yüklenicilerin hem de alt yüklenicilerin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarını sorgulamak ve varsa borçları hak edişten keserek Kurumun hesabına 15 gün içinde yatırmakla mükelleftir.

b) Vergi Borcunun Sorgulanmaması

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesinin verdiği yetkiye istinaden, 1 sıra numaralı Tahsilat Genel Tebliği 30.06.2007 tarihli ve 26568 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in birinci kısmındaki "Amme alacaklarının korunması" başlıklı ikinci bölümünün "V. Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı alt kısmın 2'nci maddesine göre; 5018 sayılı Kanun'a tabi kamu idarelerince, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında hak sahiplerine yapılacak her yıl güncellenen tutarın üzerindeki ödemeler sırasında Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranması gerekmektedir.

İlgili Tebliğ'in aynı alt kısmının 6'ncı maddesinde, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme yapan kurum ve kuruluşlara idari para cezası tatbik edileceği ve ilgili belgeyi aramadan işlem tesis edenlere de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri kapsamında idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki hükümlerden özetle; hak ediş ödemelerinde vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması ve borç kapanmadan ödeme yapılmaması için;

-Kurumun 5018 sayılı Kanun kapsamına giren bir kurum olması,

-İşin 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan bir iş olması,

-Hak sahibine yapılacak ödemenin (hakediş) Tebliğ'de belirlenen tutarın üzerinde olması,

-Borcun, vadesi geçmiş bir borç olması,

-Vadesi geçmiş borç tutarının Tebliğ'de belirlenen tutarı aşması,

Şartlarının birlikte sağlanması gerekmektedir. Bu şartların sağlanması halinde kamu idaresi ilgilinin vergi borcu kapanıncaya kadar yükleniciye hak ediş ödemesini gerçekleştirmeyecektir.

Ayrıca Tebliğ'in yukarıda belirtilen 5'inci alt kısmında; 2/a-i alt bölümü kapsamında yapılacak ödemeler sırasında belge arayacak idareler arasında belediyeler de sayılmıştır.

Büyükşehir belediyesi tarafından, ilgili madde kapsamında yer aldığı için, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, muhtelif işlere ilişkin hak ediş ödemelerinde söz konusu belgelerin aranmadığı veya belge yer alsa bile süresinin geçmiş olduğu tespit edilmiştir. Örneğin; İdarenin kendi iştirak şirketlerine yapılan bazı ödemelerde söz konusu belgelerin aranmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; sosyal güvenlik primi borcu ve vergi borcunun sorgulanmaması hususunda, tüm hakediş ödemelerinde sosyal güvenlik borç sorgulaması ve vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin arandığı, borç bulunması durumunda öncelikli olarak bu borçların ödendiği ancak 696 sayılı KHK kapsamında yüklenici konumunda bulunan iştirak şirketlerinden temin edilerek idare bünyesinde çalıştırılan işçilerin maaş ödemelerine istisnai olarak personel maaşlarının ödenememesi sonucunu doğurmaması için sorgulamanın yapılmadığı ifade edilmiştir.

Bulguda belirtilen mevzuat hükümlerinde tüm hak ediş ödemeleri üzerinden sosyal güvenlik primi borcu ve vergi borcu sorgulamalarının yapılması gerektiği belirtilmiş olup iştirak şirketlerden yapılan hizmet alımlarına ilişkin bir istisnanın bulunmadığı açıktır. Bahsi geçen şirketler; İdarenin ortağı olan, kendine ait tüzel kişiliği bulunan ve 696 sayılı KHK kapsamında personel temini amacıyla gerçekleştirilen hizmet alımlarının yapıldığı şirketlerdir. Ödenen hak ediş bedelleri ise çalıştırılan personellerin ücret bedelleri olmayıp şirket tarafından yapılan hizmet ifasının karşılığı niteliğindedir. Dolayısıyla bu kapsamda yapılan hak ediş ödemelerinde de diğer hak ediş ödemelerinde olduğu gibi sosyal güvenlik primi borcunun sorgulanması ve vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması gerekmektedir.

Sonuç olarak, hak ediş ödemelerinin gerçekleştirilmesi esnasında söz konusu sorgulamanın yapılması ve yüklenicinin her iki kamu kurumuna borcunun bulunması durumunda, borçların hak ediş ödemesinden kesilerek tutarların ilgisine göre SGK'ye veya ilgili vergi dairesine gönderilmek üzere muhasebe hesaplarına alınması gerekmektedir.

BULGU 41: İdarece İmalatlardan Çıkan Moloz ve Hafriyatların Döküm Kontrollerinin Sağlanmaması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen ve 2023 yılında hakediş ödemeleri devam eden bazı yapım işlerinde imalatların devamı sırasında çıkan molozların döküm sahasına girişlerine ilişkin kontrollerin sağlanmadığı görülmüştür.

İlgili işlerin Özel Teknik Şartnamesinin, “VII. Baca-Izgara Yükseltmesi ve Düşürülmesi” başlıklı 13’üncü maddesinde; baca ve ızgara içinde çıkan molozlar çevre kirliliğine meydan vermeden, süratle döküm sahasına nakledileceği, aynı Şartnamenin “Ceza Gerektiren Haller” başlıklı 10’ uncu maddesinde ise; işin devamı sırasında çıkan molozların çevre kirliliğine meydan vermeden derhal toplanacağı, sahanın süpürülerek temizleneceği, moloz ve süprüntülerin çuvallara doldurularak döküm sahasına nakledileceği, aksi halde belirtilen işlerin savsaklanmasında beher iş sahası için 500,00-TL/GÜN, yapılmamasında 1.000,00- TL/GÜN ceza kesileceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme kapsamında Çevre Koruma Şube Müdürlüğünden döküm sahası bilgi ve belgeleri istendiğinde; İdarece ihalesi yapılan bazı işlerde döküm bilgilerine ilişkin kontrollerin yapılmadığı görülmüştür. Örnek olarak; 2022/425490 Avrupa Yakası 2., 5. ve 6. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşinde yükleniciye ait araç plakalarının taşıma belgelerinin 2022 yılında pasif hale getirildiği ve bu tarihten sonra da döküm sahasına bu iş kapsamında herhangi bir döküm bilgisine ulaşılamadığı,

2022/425385 kayıt numaralı Avrupa Yakası 1, 3 ve 4. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşinde yüklenicinin araç plakalarının taşıma belgelerinin pasif hale getirildiği ve bu tespit harici herhangi bir döküm bilgisinin mevcut olmadığı,

2022/425263 kayıt numaralı Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşinde de herhangi bir döküm bilgisi olmadığı görülmüştür.

Mevcut tespitler dikkate alındığında yüklenicilerin belgelerinin pasif hale geldiği, sonrasında tekraren izin belgesi çıkarılmadığı veya herhangi bir döküm bilgisine ulaşılamadığı, İdare ilgili şartname hükmüne istinaden gerçekleştirilmesi gereken kontrolleri yerine getirmediği ve gerekli cezai müeyyideleri uygulamadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ilgili birimlere gerekli yazıların gönderildiği ve ilgililer hakkında yasal süreç başlatılacağından yapılacak çalışmalarla ilgili gerekli hassasiyetin gösterilmesi ve alanların izin işlemlerinin tamamlanması için İdareye başvurulması gerektiğini bildirdikleri ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ihale edilen işlere ilişkin gerekli kontrollerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 42: Fiyat Dışı Unsur ile Puanlama Yapılarak İhale Edilen İşlerde Hatalı Uygulamaların Olması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığınca ihale edilen işlerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlarında hesaplanmasında hatalı puanlama yapıldığı görülmüştür.

İlgili ihalelerin idari şartnamelerinde değerlendirmenin;

-“Teklif Fiyatı” ile “Kalite ve Teknik Değer Nitelik” olmak üzere iki kısımda yapılacağı; teklif fiyatı puanlaması 60 tam puan üzerinden yapılacak olup, sınır değer ve aşırı düşük teklif değerlendirme işlemleri tamamlandıktan sonra teklifleri reddedilmeyen ve geçerli teklif veren istekliler arasında teklif edilen en düşük teklif fiyatı sahibi isteklinin 60 puan alacağı, diğer isteklilere ait teklif puanları; en düşükten tekliften en yüksek teklife göre sıralanıp matematiksel olarak puanlama yapılacağı,

-Kalite ve teknik değer niteliği puanlaması ise, 39 tam puan üzerinden yapılarak sınır değer ve aşırı düşük teklif değerlendirme işlemleri tamamlandıktan sonra teklifleri reddedilmeyen ve geçerli teklif veren isteklilere ait kalite ve teknik değer nitelik puanlamasına konu iş kalemleri bazında yapılacağı, söz konusu her bir iş kalemi için; istekli tarafından teklif edilen o iş kalemi tutarının, isteklinin toplam teklif bedeline oranı; aynı iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki bedellerinin toplam yaklaşık maliyete oranının %90- %110 aralığında (%90 ve %110 dâhil) kalması durumunda her bir iş kalemi için kalite ve teknik değer nitelik puanlamasına konu iş kalemleri bazında yer alan puanlar verileceği,

-İsteklilerin teklifleri %90- %110 aralığı dışında kalıyorsa iş kalemleri için puan alamayacak olup; iş kalemleri bazında teklif fiyat nitelik puanı, her bir iş kalemi için verilen puanların toplamı olacağı,

-İsteklilere ait kendi malı olması istenen ve teknik kriterlerine yönelik düzenleme yapılan, tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana için de 1 puan verileceği öngörülmüştür.

İdareye ait ihale dokümanlarının incelenmesi neticesinde; ihale edilen işlerde ekonomik açıdan en avantajlı teklif, teklif fiyatla birlikte fiyat dışı unsur olarak belirlenen parametrelerin puanlama suretiyle hesaplanarak en avantajlı teklife işin ihale edilmesi öngörülmüş, fiyat dışı

unsur olarak 39 puanlık kısmı oluşturan puanlama parametrelerinde yaklaşık maliyete oranına göre en yüksek dilimi oluşturan her bir iş kalemine göre puanlama yapılması öngörülmüş ancak yaklaşık maliyete oranla düşük oranda kalan iş kalemlerinin yüksek paylı iş kalemlerine nazaran daha yüksek puan öngörüldüğü, bu durumun istekli tekliflerinde kazananın belirlendiği kümülatif puanlamanın yanlış hesaplanmasına yol açtığı görülmüştür. Fakat yanlış hesaplamaların doğru şekilde yapılmış olsa dahi ihale sonuçlarının değişmediği de test edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli dikkatin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; teklifin belirlenmesinde fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak ihale edilen işlerde; kalite ve teknik değer niteliği puanlamasının doğru olarak hesaplanıp ihalenin sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 43: İhale Sonuçlarının Öngörülen Sürede Kamu İhale Kurumuna Bildirilmemesi

Bazı yapım işi ihalelerinde sözleşme imzalandıktan sonra Kamu İhale Kurumu'na gönderilmesi gereken İhale Sonuç Formunun zamanında gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sonuç bildirimleri" başlıklı 30.6.2'nci maddesinde; sözleşmenin taraflarca imzalanmasından sonra hazırlanacak İhale Sonuç Formunun en geç on beş gün içinde Kamu İhale Kurumu'na EKAP üzerinden gönderileceği belirtilmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; bazı yapım işi ihalelerinde sözleşme imzalandıktan sonra Kamu İhale Kurumu'na gönderilmesi gereken İhale Sonuç Formunun on beş günlük süre içerisinde gönderilmediği tespit edilmiştir. Tespiti yapılan bazı işler örnek olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 34: İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarih Örnekleri

İşin Adı	Sözleşmenin İmzalandığı Tarih	İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarihi	Geçen Süre (Gün)
2023/772341 İKN'li Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	02.10.2023	10.11.2023	40
2023/774600 İKN'li İBB Şehir Tiyatroları Reşat Nuri Sahnesi Bakım ve Onarım İşleri	13.10.2023	10.11.2023	29
2023/806966 İKN'li 2023 Yılı İBB Hizmet Binaları, Kütüphaneleri,	19.10.2023	13.11.2023	26

Kültür Merkezleri ile Şehir Tiyatrolarının Bakım, Onarımı ve Tadilat İşleri			
---	--	--	--

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ihalesi yapılan ve sözleşmesi imzalanan işlere ilişkin İhale Sonuç Formunun gerekli süre dâhilinde Kamu İhale Kurumu'na bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 44: Trampa Yoluyla Kamulaştırma İşleminde Hatalı Uygulamaların Bulunması

“Maçka Parkı ve Yakın Çevresi Kentsel Tasarım Projesi 1. Etap” projesi kapsamında kalan Şişli İlçesi, Harbiye Mahallesi, 768 ada 5 parsel sayılı 15.338 m²'lik taşınmazın, 24.06.2006 tarihli 1/1000 ölçekli Şişli Merkez ve Çevresi İmar Planına göre korunması gerekli kültür ve tabiat varlığı olarak nitelenen ve “bölge parkı” lejantında kalan 8.035,60 m²'lik kısmının kamulaştırılması işleminde hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

Belediye Encümeni 07.09.2022 tarihli Şişli İlçesi, Harbiye Mahallesi, 768 ada, 5 parsel sayılı taşınmazın “Maçka Parkı ve Yakın Çevresi Kentsel Tasarım Projesi I. Etap” projesi kapsamında 24.06.2006 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Şişli Merkez ve Çevresi İmar Planında "Bölge Parkı" alanında kalması nedeniyle, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre kamulaştırma işlemlerinin yürütülmesi hususunda kamu yararı kararı almıştır.

Encümen Kararı 768 ada 5 parsel sayılı taşınmazın tamamının kamulaştırılmasının kamu yararına olacağına ilişkindir. Şöyle ki; taşınmazın bölge parkı lejantında kalan 8.035,60 m²'lik alanı İstanbul'un en önemli konser alanlarından biri olarak kullanılmakta plan dışı kalan alanda ise alışveriş merkezi bulunmaktadır.

Kamulaştırma işlemlerinden önce taşınmaz mülkiyet bilgileri şu şekildedir;

Tablo 35: Kamulaştırma İşleminde Önce Taşınmaz Mülkiyet Bilgileri

Malik	Hisse Pay/ Payda	Metrekare
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	200/3200	958.63
Gerçek Kişi N. A. K.	320/2048	2396.56
Gerçek Kişi E. K.	320/2048	2396.56
Gerçek Kişi M. K.	640/2048	4793.13
Gerçek Kişi A. K.	640/2048	4793.13
Toplam m²		15.338, 01

Encümenin aldığı kamulaştırma kararından hemen sonra 08.09.2022 tarihinde Başkanlık Kıymet Takdir Komisyonunca sadece A.K. ve M.K'ye ait toplam 9.586,26 m²'lik alanın kıymet takdiri m² başına 36.000,00 TL olarak hesaplanarak 345.105.000,00 TL değer biçilmiştir.

Aynı gün yani 08.09.2022 günü İdarenin Kamulaştırma Müdürlüğü tarafından A.K. ve M.K'ya kamulaştırma bedelinde uzlaşmaya çağrı yapılarak, "Kamulaştırma Kanunu'nun 8'inci maddesine göre 768 ada 5 parsel sayılı 15.338,00 m² alanlı taşınmazın 8.035,60 m²'lik kısmında tarafınıza ait hissenin pazarlık suretiyle (uzlaşma ile) bedelinde anlaşarak satın alınması düşünülmektedir" beyanında bulunulmuştur.

02.01.2023 tarihinde düzenlenen uzlaşma tutanağı çerçevesinde, hak sahipleri A.K. ve M.K'ya ait hissenin listesi aşağıda sunulacak olan 18 adet imarlı arsa (17 tam-1 hisseli pay) ve 1 hisseli kâgir apartman karşılığı 338.000.000,00 TL bedel üzerinden başa baş trampasında anlaşmaya varılmıştır.

Yapılan kamulaştırma işlemi sonucunda mülkiyet bilgileri şu şekilde değişmiştir.

Tablo 36: Kamulaştırma İşlemi Sonrası Taşınmaz Mülkiyet Bilgileri

Malik	Hisse Pay/Payda	Metrekare
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	200/3200	958,63
Gerçek Kişi N.A.K.	320/2048	2396,56
Gerçek Kişi E.K.	320/2048	2396,56
İstanbul Büyükşehir Belediyesi*	5/8	9.586,25

*Kamulaştırma işleminden sonra İBB toplam 11/16 mülkiyete sahip olmuştur.

Tablo 37: Kamulaştırma Bedeli Karşılığı Devri Gerçekleştirilen Taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Nitelik	Yüzölçümü (m ²)	İdarece Takdir Edilen Toplam Değer (TL)	İdarece Takdir Edilen Değer (TL/m ²)
Eyüpsultan	Topçular	471	188	Arsa	56,00	924.000,00	16.500,00
Eyüpsultan	Topçular	471	189	Arsa	56,00	924.000,00	16.500,00
Eyüpsultan	Topçular	471	195	Arsa 40403/64037 Hisse Payı	640,37 (404,07)	10.706.795,00	16.719,70
Eyüpsultan	Topçular	470	185	Arsa	56,00	924.000,00	16.500,00
Kadıköy	Sahra-i Cedid	3149	152	Bahçeli Kâgir Apartman 100/1636 Hisse Payı	818,50 (50,00)	6.865.145,00	8.387,47
Büyükçekmece	Kamiloba	1163	1	Arsa	7.407,24	47.405.000,00	6.399,82
Büyükçekmece	Güzelce	585	2	Arsa	813,10	7.317.900,00	9.000,00
Büyükçekmece	Güzelce	585	3	Arsa	725,80	5.080.600,00	7.000,00
Büyükçekmece	Güzelce	586	2	Arsa	1.541,86	9.251.160,00	6.000,00
Büyükçekmece	Güzelce		559	Arsa	4.175,00	14.650.000,00	3.508,98
Büyükçekmece	Güzelce	398	2	Arsa	11.336,31	22.750.000,00	2.006,83
Büyükçekmece	Güzelce		51	Arsa	20.520,00	36.000.000,00	1.754,39
Kartal	Soğanlık	10574	2	Arsa	4.448,00	45.000.000,00	10.116,91
Kartal	Soğanlık	10645	4	Arsa	2.967,00	30.000.000,00	10.111,22
Pendik	Dolayoba		4277	Arsa	2.118,68	28.000.000,00	13.215,78
Beşiktaş	Mecidiye	447	1	Arsa	441,00	17.640.000,00	40.000,00
Eyüpsultan	Kemerburgaz	336	5	Arsa	2.838,45	34.061.400,00	12.000,00

Eyüpsultan	Kemerburgaz	330	40	Arsa	514,38	8.000.000,00	15.552,70
Eyüpsultan	Kemerburgaz	330	42	Arsa	828,24	12.500.000,00	15.092,24
Toplam Yüzölçümü/Toplam Takdir Edilen Değer/Ortalama m² Değeri					61.297,13 m²	338.000.000,00	5.514,12 TL/m²

Takdir edilen değerlere ilişkin değerlendirmeye geçmeden önce, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma şartları" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya belirli hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler";

5393 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinin (g) bendinde;

"Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

...

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek";

2942 sayılı Kanun'un "Onay mercii" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınır";

Aynı Kanun'un "Satın alma usulü" başlıklı 8'inci maddesinde;

“... ”

Kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, bu Kanunun 11 inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit etmek üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir.

...

İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz mal, kaynak veya bunların üzerindeki irtifak haklarının bedelinin peşin veya bu Kanunun 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre yapılıyor ise, bu fıkradaki usullere göre taksitle ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirir.

Malik veya yetkili temsilcisi tarafından, bu yazının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde, kamulaştırmaya konu taşınmaz malı pazarlıkla ve anlaşarak satmak veya trampa isteği ile birlikte idareye başvurulması hâlinde; komisyonca tayin edilen tarihte pazarlık görüşmeleri yapılır, tespit edilen tahminî değeri geçmemek üzere bedelde veya trampada anlaşmaya varılması hâlinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak düzenlenir ve anlaşma konusu taşınmaz malın tüm hukuki ve fiili vasıfları ile kamulaştırma bedelini, malikin kimlik bilgilerini ve taşınmazların tapuda tesciline veya terkinine dair kabul beyanlarını da ihtiva eden tutanak, malik veya yetkili temsilcisi ve komisyon üyeleri tarafından imzalanır. Bu tutanak malikin ferağ beyanı ve tapuda idare adına yapılacak tescilin hukuki sebebi sayılır

...

Bu madde uyarınca satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılmaz.”;

Aynı Kanun'un “Kısmen kamulaştırma” başlıklı 12'nci maddesinde,

“Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılmayan hallerde mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur”;

“Trampa yolu ile kamulaştırma” başlıklı 26'nci maddesinde;

“Mal sahibinin kabul etmesi halinde kamulaştırma bedeli yerine, idarenin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarı verilebilir.

Kamulaştırma bedeli yerine verilecek taşınmaz malın değeri, idarenin ihale komisyonunca yoksa bu amaçla kuracağı bir komisyonca tespit edilir. Taşınmaz mal bedelleri

arasındaki fark taraflarca nakit olarak karşlanır. Ancak idarenin vereceği taşınmaz malın değeri, kamulaştırma bedelinin yüzde yüzyirmisini aşamaz”; hükümleri göz önüne alınarak,

Yapılan incelemede;

İdarenin iç yazışma dosyaları ve ilgililerce düzenlenen uzlaşma öncesi kabul beyanlarında Konser alanı olarak kullanılan ve kamulaştırılmak istenen bölge parkı lejantındaki 8.035,60 m²'lik alan ile birlikte üzerinde AVM kurulu plan dışı alanın da kamulaştırılması yönündeki irade beyanlarının dikkate alınmadan yalnızca ilgililer A.K. ve M.K.'ya ait hisselerin kısmi kamulaştırılması yönündeki kamu yararı olgusunun niteliği anlaşılammaktadır.

Bu durumun 2942 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesindeki *Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur* hükmüne de aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Ayrıca, kamulaştırma karşılığı hak sahiplerine trampa edilen taşınmazların trampa edilebileceğine ilişkin de meclis kararı bulunmamaktadır.

Yine tüm yazışma dosyalarında belirtildiği gibi kamulaştırma alanı dışında kalan alanın artan kısmının yararlanmaya elverişli olmadığı belirtilmeli ve 12'nci madde esaslarında bu kısmın da kamulaştırılma zorunluluğu yerine getirilmelidir.

Bununla birlikte; İdarece A.K. ve M.K.'ya 08.09.2022 tarihinde kamulaştırma tebliğinde bulunulmuş, adı geçenler birlikte imzaladıkları 29.12.2022 tarih 2018227 sayılı dilekçe ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 12'nci maddesi uyarınca kamulaştırmaya konu taşınmazın kamulaştırmadan arta kalan 7.302,40 m²'lik kısmının da plansız alanda kalması ve yararlanmaya elverişli durumda olmaması nedeniyle tamamının kamulaştırılmasını ve mülkiyeti Belediyeye ait uygun bir gayrimenkul/gayrimenkuller ile trampa yapılması halinde uzlaşma yolu ile Belediyeye devrini talep etmişlerdir. Anlaşıldığı üzere ilgililer, kamulaştırma kararını içeren idari işlem kendilerine tebliğ edildikten yaklaşık 3 buçuk ay sonra talepte bulunmuştur. Yasa gereğince belirlenen on beş günlük hak düşürücü süre geçmiş olduğundan bir başka usul hatası daha hâsıl olmuştur.

Bahsi geçtiği üzere uzlaşma sonucunda, kamulaştırma kararı verilen taşınmazda hissedarlardan yalnızca bir kısmının hissesi trampa edilmiş olup diğer hissedarlar için ilgili müdürlükler tarafından ne gibi bir tasarrufta bulunulduğu beyan edilmemiştir. Ancak;

07.09.2022 tarih 5149 sayılı Kamulaştırmaya ilişkin Encümen kararı, plan bazlı bir kamulaştırma kararı içerirken dosya arasında yer alan evraklardan yalnızca iki hissedarın üzerinde yoğunlaşma yaşandığı görülmekte ve bu haliyle de idari işlemin amaç unsurundaki objektiflik kriteri zedelenmektedir.

Ayrıca, İdare mülkiyetindeki taşınmazlarına takdir edilen bedellerin piyasa gerçekleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir. Taşınmaz değerlemesi her ne kadar sübjektiflik içerse de Kamulaştırma Kanunu'nun 8'inci maddesi *konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak*; taşınmazın, cins ve nev'i, yüzölçümü, kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurlarını ve her unsurun ayrı ayrı değerini, varsa vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın mevki ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini, arsalarda, kamulaştırılma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerini, yapılarda, resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını her bir ölçünün etkisi açıklanmak şartıyla bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri kullanmak kaydıyla gerçeğe en yakın değer hesaplanmasını zorunlu kılmaktadır.

İdarenin trampada kullandığı mülkiyetindeki taşınmazların değerinin piyasa ortalamasından düşük belirlendiği düşünülmektedir.

Bu bağlamda; İstanbul Umum Emlak Komisyoncuları Esnaf Odası (İEKO) ile yapılan yazışmalar, yapılan saha araştırmaları ve internet sitelerinde yer alan yakın mahal satılık ilanları verileri sonucunda ortaya çıkan 2023 yılı ortalama satış rayiçleri şu şekildedir:

Tablo 38: İEKO ve Yakın Mahal Satılık İlanları Ortalama Metrekare Bedelleri

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Nitelik	Yüzölçümü (m ²)	İdarece Takdir Edilen Değer (TL/m ²)	İEKO ve Yakın Mahal Satılık İlanları Ortalamaları (TL/m ²) En Düşük-En Yüksek
Eyüpsultan	Topçular	471	188	Arsa	56	16.500,00	35.000,00-50.000,00
Eyüpsultan	Topçular	471	189	Arsa	56	16.500,00	35.000,00-50.000,00
Eyüpsultan	Topçular	471	195	Arsa- 40403/64037 Hisse Payı	640,37-404,07	16.719,70	35.000,00-50.000,00
Eyüpsultan	Topçular	470	185	Arsa	56	16.500,00	35.000,00-50.000,00
Kadıköy	Sahra-i Cedid	3149	152	Bahçeli Kâgir Apartman 100/1636 Hisse Payı	818,50-50,00	8.387,47	80.000,00-90.000,00
Büyükkçekmece	Kamiloba	1163	1	Arsa	7.407,24	6.399,82	7.000,00-8.000,00
Büyükkçekmece	Güzelce	585	2	Arsa	813,1	9.000,00	15.000,00-17.000,00
Büyükkçekmece	Güzelce	585	3	Arsa	725,8	7.000,00	15.000,00-17.000,00
Büyükkçekmece	Güzelce	586	2	Arsa	1.541,86	6.000,00	15.000,00-17.000,00

Büyükçekmece	Güzelce	0	559	Arsa	4.175,00	3.508,98	15.000,00-17.000,00
Büyükçekmece	Güzelce	398	2	Arsa	11.336,31	2.006,83	13.000,00-15.000,00
Büyükçekmece	Güzelce	0	51	Arsa	20.520,00	1.754,39	5.000,00-6.000,00
Kartal	Soğanlık	10574	2	Arsa	4.448,00	10.116,91	45.000,00-50.000,00
Kartal	Soğanlık	10645	4	Arsa	2.967,00	10.111,22	45.000,00-50.000,00
Pendik	Dolayoba	0	4277	Arsa	2.118,68	13.215,78	35.000,00-40.000,00
Beşiktaş	Mecidiye	447	1	Arsa	441	40.000,00	50.000,00-60.000,00
Eyüpsultan	Kemerburgaz	336	5	Arsa	2.838,45	12.000,00	55.000,00-70.000,00
Eyüpsultan	Kemerburgaz	330	40	Arsa	514,38	15.552,70	55.000,00-70.000,00
Eyüpsultan	Kemerburgaz	330	42	Arsa	828,24	15.092,24	55.000,00-70.000,00
Toplam Yüzölçümü/Ortalama m² Değeri					61.297,13 m²	5.514,12 TL/m²	33.947,36-41.947,36 TL/m²

Yukarıda yer verilen tablo incelendiğinde; İdarece taşınmazlara takdir edilen değer ile İEKO ve yakın mahal satılık ilanları ortalama değerleri arasında ciddi düzeyde fark olduğu görülmektedir. Bu taşınmazlar ise yukarıda adı geçen kişilere trampa karşılığında devredilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; ilgililerinin talebi üzerine plansız alandaki hisseleri de dahil olmak üzere taşınmazın tamamındaki hisselerinin kamulaştırıldığı bu durumun da 04.01.2023 tarih 218-214 sayılı İBB Encümen Kararında açıkça belirtildiği, kamulaştırmadan arta kalan ve yararlanmaya elverişli olmayan kısım için yapılan kamulaştırma işlemi yeni bir işlem (kamulaştırma) olmayıp önceki kamulaştırma işleminin devamı niteliğinde olduğundan arta kalan bu kısmın kamulaştırılması için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına da gerek bulunmadığından bulguda belirtilen 2942 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine de aykırılık bulunmadığı, nitekim İdarece 2021 yılında benzer şekilde yapılan kısmi kamulaştırma işlemlerinde de kamulaştırmadan arta kalan ve yararlanmaya elverişli olmayan kısım için ayrıca kamu yararı kararı alınmadığı arta kalan kısımların da kamulaştırılması hususunda 31.03.2021 tarih ve 1213-1206 sayılı, 01.09.2021 tarih ve 3344-3326 sayılı Encümen Kararlarının oy birliği (işbu muhalefet şerhini de imzalayan üyelerden o tarihte de üye olanların da imzasıyla) ile alındığı belirtilmiştir.

Ancak, bu durumun kamulaştırma yönlü alınan idari işlemin şekil ve konu bakımından sakatlanmasına neden olduğu düşünülmektedir. Bulguda da beyan edildiği üzere Encümen Kararı, 768 ada 5 parsel sayılı taşınmazın tamamının kamulaştırılmasının kamu yararına olacağına ilişkindir. İdare yalnızca bölge parkı lejantında kalan ve konser alanı olarak kullanılan alan üstünden kamulaştırma işlemlerini gerçekleştirmiş plan dışı alana Encümen Kararının aksine müdahalede bulunmamıştır. Plan dışı alanda Kamulaştırma Kanunu'nun 6'ncı maddesinde belirtildiği gibi onaylı imar planı veya ilgili bakanlıklarca özel plan veya proje olmadığı için kamulaştırma yönlü kamu yararı kararı alınan Encümen Kararı ile uygulama arasında çelişki meydana gelmiştir.

İdarece ayrıca, kamulaştırma karşılığı hak sahiplerine trampa edilen taşınmazların trampa edilebileceğine ilişkin de meclis kararı bulunmadığına ilişkin tespitin hatalı olduğu, Meclisin görev ve yetkileri arasında trampaya ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı, ek olarak yine 2023 yılında yapılan kamulaştırma işleminde trampa edilen taşınmazlara ilişkin Meclis Kararı alınıp alınmayacağı hususunda Hukuk Müşavirliğinden görüş sorulduğu gelen cevabi görüş ile “Müdürlükçe satın alma yolu ile kamulaştırma işlemi yapılırken trampa usulünün kullanılabilmesinin mümkün olduğu ve söz konusu işlemlerin Belediye Encümenince yürütüleceği yasal düzenlemelerde açık olup, ayrıca trampa ile kamulaştırma işlemi gerçekleştirilirken Belediye Meclisinden yetki alınmasına gerek olmadığı düşünülmektedir.” denildiği beyan edilmiştir.

Ancak; bulguda da belirtildiği üzere kamulaştırma kararı üzerine, İstanbul'un gelişimi açık ve değerli en önemli mahallerinde yer alan 19 adet taşınmaz 1 adet taşınmaz karşılığı İstanbul Büyükşehir Belediye mülkiyetinden çıkarılarak işlem tesis edilmiştir. Belediye Kanunu'nun 18/e maddesinde meclise açıkça, "e) *Taşınmaz mal 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.*" yetkisi verilmiş ve 34/g maddesinde Encümene, "g) *Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*" şeklinde yol gösterilmiştir. Dolayısıyla Encümenin trampa yollu kamulaştırmaya ilişkin kamu yararı kararı alırken trampaya sokacağı taşınmazlara ilişkin Meclis Kararı alınması gerekmektedir.

İdarece ayrıca; bulguda yer alan, "*ilgililer, kamulaştırma kararını içeren idari işlem kendilerine tebliğ edildikten yaklaşık 3 buçuk ay sonra talepte bulunmuştur. Yasa gereğince belirlenen on beş günlük hak düşürücü süre geçmiş olduğundan bir başka usul hatası daha hâsıl olmuştur. Bahsi geçtiği üzere uzlaşma sonucunda, kamulaştırma kararı verilen taşınmazda hissedarlardan yalnızca bir kısmının hissesi trampa edilmiş olup diğer hissedarlar için ilgili müdürlükler tarafından ne gibi bir tasarrufta bulunulduğu beyan edilmemiştir. Ancak; 07.09.2022 tarih 5149 sayılı Kamulaştırmaya ilişkin Encümen kararı, plan bazlı bir kamulaştırma kararı içerirken dosya arasında yer alan evraklardan yalnızca iki hissedarın üzerinde yoğunlaşma yaşandığı görülmekte ve bu haliyle de idari işlemin amaç unsurundaki objektiflik kriteri zedelenmektedir.*" tespitinin hatalı olduğu ifade edilmiştir.

Şöyle ki; Kamulaştırma Kanunu'nun 12'nci maddesinde, "Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılmayan hallerde mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur." denilerek malikin otuz gün içinde başvurusu halinde kamulaştırmayı yapan idareye kamulaştırma zorunluluğu getirmektedir. Nitekim bu süre, yüksek yargı içtihatlarında da görüleceği üzere malik açısından hak düşürücü süredir.

Malik açısından yasada başvuru süresi düzenlenmekle birlikte bu süre geçtikten sonra başvurulması halinde idarece başvurunun reddedilmesi gerektiğine yani artık bu kısmın kamulaştırılmayacağına dair açık bir düzenleme ise mevcut değildir.

Bu durumda "*idari işlemlerde takdir yetkisi*" söz konusu olabilecektir. Nitekim yasada açıkça düzenleme bulunmayan hallerde idare takdir yetkisini kullanarak bir idari işlemi yapmaya veya yapmamaya karar verebilir. Burada önemli olan idarenin yasada bu yetkisini nasıl kullanacağını düzenlenmemiş yani 30 günlük süre geçtikten sonra malikin talebine nasıl bir cevap verileceğinin açıkça yasada belirtilmemiş olmasıdır. Nitekim İdarece 2021 yılında benzer şekilde yapılan kısmi kamulaştırma işlemlerinde 30 günlük hak düşürücü süre geçmesine rağmen maliklerce yapılan başvurular uygun değerlendirilerek arta kalan kısımların da kamulaştırılması hususunda 31.03.2021 tarih ve 1213-1206 sayılı, 01.09.2021 tarih ve 3344-3326 sayılı Encümen Kararları oy birliği (işbu muhalefet şerhini de imzalayan üyelerden o tarihte de üye olanların da imzasıyla) ile alınmıştır.

Dolayısıyla Bulguda belirtildiği gibi usul hatası bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Belediye Encümenince alınan 07.09.2022 tarih 5149-5149 sayılı kamulaştırma kararı yürürlükte olup söz konusu incelemeye konu işlem dosyasının uzlaşma zemini yakalanabilen hissedarlar için düzenlendiği de ifade edilmiş ve kamulaştırma, kamu yararı güden ve tasarrufu kısıtlayan bir işlem olduğundan tüm paydaşların rızası aranmaksızın uzlaşılan hissedarlar yönünden kamulaştırma işlemleri tamamlanabilmektedir açıklamasında bulunulmuştur.

Ancak; bulguda ifade edilen usul hatası 8'inci maddesinin beşinci fıkrasındaki sürelere uymamaktan kaynaklanmaktadır. Bulguda belirtilen hata; A.K. ve M.K.'ya 08.09.2022 tarihinde kamulaştırma tebliğinde bulunulması ve adı geçenlerin birlikte imzaladıkları 29.12.2022 tarih 2018227 sayılı dilekçe ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 12'nci maddesi uyarınca kamulaştırmaya konu taşınmazın kamulaştırmadan arta kalan 7.302,40 m²'lik

kısının da plansız alanda kalması ve yararlanmaya elverişli durumda olmaması nedeniyle tamamının kamulaştırılmasını ve mülkiyeti Belediyeye ait uygun bir gayrimenkul/gayrimenkuller ile trampa yapılması halinde uzlaşma yolu ile Belediyeye devrini talep etmeleridir.

Son olarak, İdarece bulguda yer alan; İdare mülkiyetindeki taşınmazlarına takdir edilen bedellerin piyasa gerçekleri ile bağdaşmadığı bu bağlamda; İstanbul Umum Emlak Komisyoncuları Esnaf Odası (İEKO) ile yapılan yazışmalar, yapılan saha araştırmaları ve internet sitelerinde yer alan yakın mahal satılık ilanları verileri sonucunda ortaya çıkan 2023 yılı ortalama satış rayiçlerinin tablo halinde belirtilmesinin hatalı olduğu ifade edilmiştir.

Trampa edilen taşınmazların 2023 yılı ortalama satış bedelleri belirtilmiştir halbuki İdarece takdir edilen taşınmazların değeri 2022 yılına aittir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca 2022 yılına ilişkin yeniden değerlendirme oranı %122,93 olarak belirlenmiştir. Taşınmazların 2023 yılı ortalama satış bedellerinin doğru ve gerçek değerleri olduğunu kabul anlamına gelmemekle birlikte bir an için doğru ve gerçek değerler olduğu kabul edilse dahi İdarece 2022 yılında takdir edilen taşınmazların değerinin bulguda belirtilen 2023 yılı değerlerinden düşük olması gayet normaldir. Kaldı ki; satış rayiçleri olarak sunulan tablodaki taşınmaz değerlerinin mahalle bazında değerlendirildiği, oysaki değerlendirme raporları hazırlanırken, taşınmazın konumu, imar durumu, yapılaşma şartları gibi değere etki edici birçok unsurun göz önünde bulundurulduğu izahattan varestedir. Mahalle bazında alınan emsallerin gerçek değerleri yansıtmadığı aşikardır.

İdarece ayrıca, kamulaştırmaya tabi tutulan 768 ada 5 parsel sayılı taşınmazın değerinin hiç göz önünde bulundurulmadığı halbuki İdarenin Şişlide İstanbul'un en güzide yerlerinden birinde olan taşınmazı neredeyse cepheli olduğu Kadırgalar Caddesi Sokak Rayiç bedeli (EMV) üzerinden kamulaştırdığı/uzlaşıldığı göz ardı edilmektedir. Yapılan işlem trampa işlemi olduğundan salt İdareye ait gayrimenkullerin değerinin göz önünde bulundurulması da hatalı olacaktır açıklamasında bulunulmuştur.

Ancak, bulguda da bahsedildiği gibi, *konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor olarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak*; taşınmazın, cins ve nev'i, yüzölçümü, kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurlarını ve her unsurun ayrı ayrı değerini, varsa vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın mevki ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini, arsalarda, kamulaştırılma gününden önceki özel

amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerini, yapılarda, resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını her bir ölçünün etkisi açıklanmak şartıyla bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri kullanmak kaydıyla gerçeğe en yakın değer hesaplanmasını zorunlu kılmaktadır.

Burada dikkat çekilmek istenen husus, konuyla ilgili işi bizatihi üstlenen kişi ve kurumlardan oluşmuş sanayi, ticaret veya esnaf odalarından mevzuatın gerektirdiği faydalanma müessesesinden yararlanılmamasıdır.

Tabloda görüleceği üzere, İEKO ve Yakın Mahal Satılık İlanları Ortalama Metrekare Bedelleri baz alındığında İdarenin ortalama 5.514,12 TL/m² değer biçtiği taşınmazlara bulgu konusu yapıldığında ortalama en düşük 33.947,36 TL/m² en yüksek 41.947,36 TL/m² değer atfedilmesi değerlemenin gelecek perspektifinden yoksun kaldığına ve trampa edilen şahısların İdareden çok daha kazançlı çıktığına ilişkin emare oluşturmaktadır.

Ayrıca sektör temsilcileri ve kamu otoritelerinin raporlarında İstanbul'da 2022 yılı ortalama konut metrekare satış fiyatının 21.005,00 TL, 2023 yılında ise 41,766,00 TL olduğu görülmektedir. Arsa ve konut maliyetlerinin yarı yarıya hesap edilmesi yönüyle İstanbul'da 2022 yılında ortalama arsa metrekare satış fiyatı 10.502,50 TL olmaktadır. Dolayısıyla, İdarece 5.514,12 TL ortalama satış maliyeti hayatın olağan akışında düşük kalmaktadır.

Sonuç olarak; kamulaştırma işlemlerinin Kamulaştırma Kanunu esaslarına uygun olarak yapılması gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 45: Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması

İdarece, Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile park alanı olarak belirlenen ve satılması mümkün bulunmayan taşınmazın, idare şirketine mevzuata aykırı şekilde satıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendi ile; taşınmaz mal 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 yetkisi Belediye Meclisine tanınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı 14'üncü maddesinde ise; "*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...” hükmüne yer verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise; “... 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 konulacağı düzenlenmiştir.

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.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; taşınmaz mal satımına karar verme yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olduğu, büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenip büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, büyükşehir belediye başkanı'nın meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceği, planların belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği ve belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planların belediye meclisince on beş gün içinde incelenerek kesin karara bağlanacağı anlaşılmaktadır.

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 taşınmazın, 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 dayanılarak, 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.

Yapılan incelemede; yukarıda detay bilgisi verilen taşınmaza ilişkin alınan meclis kararının 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 ancak bahsi geçen taşınmazın niteliğinin “Ticaret ve Konut Alanı” vasfından “Park Alanı”na hâlihazırda meclisin ısrar kararı ile kesin olarak dönüştürülmesine rağmen mevzuata aykırı şekilde satıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 11.08.2020 tarih ve 3227 sayılı imar müdürlüğünün yazısında söz konusu parselin 1/1000'lik planlarda Ticaret + Konut

alanında kaldığının belirtildiği ve Belediye Meclisince satış kararının alındığı, satış kararı sonrasında Meclise verilen önerge teklif ile 1/5000'lik plan değişikliği için meclisten karar alınmış ise de henüz planın yürürlüğe girmediği, bu kapsamda yapılan değerlendirme çalışmalarında planının ticaret+konut olarak değerlendirilerek ve ilan şartnamesinde söz konusu durumun detaylı olarak açıklanarak 2886 sayılı Kanun şartlarına uygun olarak ihale yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından her ne kadar 11.08.2020 tarih ve 3227 sayılı imar müdürlüğünün yazısında söz konusu parselin 1/1000'lik planlarda Ticaret + Konut alanında kaldığı belirtilmişse de; 17.10.2019 tarih ve 702 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile taşınmazın fonksiyonu park alanı olarak belirlendikten sonra bahsi geçen meclis kararı 23.10.2019 tarihinde Belediye Başkanı tarafından meclise iade edilmiş ve 16.01.2020 tarih ve 6 no.lu Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Israr Kararı alındığında taşınmazın niteliği "Ticaret ve Konut Alanı" vasfından "Park Alanı"na dönüştürülmüş bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle hem 11.08.2020 tarihinde hem de ihale tarihi olan 30.06.2021 tarihinde yargı süreçleri hariç taşınmazın vasfı park alanıdır ve 2886 sayılı Kanuna göre ihale edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; 2020 yılında Meclis tarafından taşınmazın niteliğinin park alanı olarak dönüştürülmesinin belediye meclisinin Israr Kararı ile kesinleştiği, "Ticaret ve Konut Alanı" vasfında olan taşınmazın satışına ilişkin belediye meclisince verilen yetkinin taşınmazın niteliğinin "Park Alanı" olarak dönüştürülmesinden sonra yukarıda yer verilen mevzuata göre geçerli bulunmadığı, 2021 yılında Meclisin ve mevzuatın iradesi hilafına belediye şirketine satış yapıldığı anlaşılmış olmakla birlikte, meclisin ısrar kararı ile taşınmazın niteliği hâlihazırda "park alanı" olarak değişmiş bulunmaktadır ve yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca park alanlarının satışına ilişkin 2886 sayılı Kanuna göre ihale yapılması ve haliyle taşınmaz satışı gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 46: Taksi Durağı Yerlerinin Bedel Alınmadan Ruhsatsız Şekilde Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde, tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan ve muhtelif adreslerde bulunan 84 adet taksi durağına ilişkin 2886 sayılı Kanun'a istinaden ihale yapılmadığı, ecrimisil alınmadığı ve bu durakların ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdikleri belirlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddede ise;

"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 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, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz..." hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazlarının kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

Diğer yandan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te taksi durağı ve yazıhanesi sıhhi müessese olarak tanımlanmıştır ve taksi duraklarının sahip olması gereken şartlar belirlenmiştir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresinin sorumluluğunda olan meydan, yol ve park gibi umuma açık alanlarda yer alan 84 adet taksi durağı yerinin bedel alınmaksızın kullandırıldığı ve bahsi geçen taksi duraklarının ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 10.03.2021 tarih ve 284 sayılı Meclis Kararı ile taksi durak ve park yerlerini işletme yetkisinin 5 yıl süre ile ve brüt gelirden %5 + KDV pay ödenmesi şartıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan ISPARK AŞ'ye verildiği ve ileriye dönük gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde, 84 adet taksi durağı için öncelikle 2886 sayılı Kanun'a istinaden ihale yoluyla

kiralınması ve ayrıca aynı kanunun 75'inci maddesine istinaden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil istenmesi ve ruhsatlandırma işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 47: Tarihi Değeri ve Önemi Olan Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu ve Yerebatan Sarnıcının Usulsüz Şekilde Kullanılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu'nun ecrimisil karşılığı kullanıldığı ve bu şekilde ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülerek taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı, Yerebatan Sarnıcının ise; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak 51/g pazarlık usulüyle kiraya verildiği görülmüştür.

a) Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu'nun Ecrimisil Karşılığı Mevzuata Aykırı Şekilde Kullanılması

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 mevzuata aykırı şekilde Belediyenin şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakıldığı görülmüştür.

Taşınmazların idarenin izni olmaksızın işgali kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ecrimisil ve tahliye başlıklı 75'inci maddesinde düzenlenmiş olup buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenilmesi gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Fuzuli şagilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu husus, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülerek işgale süreklilik kazandırılabilmesi ve bir nevi işgale izin verilerek taşınmazın yönetiminin fuzuli şagile bırakılabileceği anlamını taşımamaktadır. İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazların, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesi gerçekleştirilmeli ve kamu malı kamu idaresi tarafından devralınarak, kamuya kazandırılmalıdır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara rağmen yapılan incelemede; Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu'nun 2023 yılının 19.05.2023 tarihi ile 09.11.2023 tarihi arasında ecrimisil bedeli ödenmesi karşılığında mevzuata aykırı şekilde Belediyenin şirketi olan Kültür AŞ'nin tasarrufuna bırakıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işletmeye verilmek üzere ihale edildiği ancak Belediye Encümeni tarafından tescilli tabiat varlığı olması sebebiyle ilgili koruma kurulundan izin alındıktan sonra değerlendirilmek üzere dairesine iade edildiği, ilgili koruma kurulundan kiralama için izin istenildiği ancak Kurul tarafından öncelikle taşınmazın imar uygulaması çalışmalarının tamamlanmasının gerektiğinin bildirildiği, bu aşamada alandaki kültürel etkinliklere ecrimisil uygulaması ile devam edildiği, ayrıca Koruma Kurulu tarafından daha önce talep edilen imar uygulaması çalışmasının yapılabilmesinin bölgedeki imar planlarının iptal edilmiş olması sebebiyle mümkün olamadığı, İmar uygulaması çalışmaları tamamlanarak Koruma Kurulundan gerekli izinler alındıktan sonra taşınmazın en kısa süre içinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edileceği ifade edilmiştir.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu yaklaşık 4.500 kişi oturma kapasiteli, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan İstanbul'un en önemli konser ve etkinlik alanlarından biridir.

Her ne kadar Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun kiralınması, mevzuat gereği, ancak işletme hakkının ihale ile kiraya verilmesi suretiyle yapılabilecek bir işlem olsa da taşınmazın tescilli tabiat varlığı olması sebebiyle koruma kurulundan izin alındıktan sonra kiralama yapılabilecektir. Belediye tarafından kuruldan kiralama için izin istenilmiş ancak öncelikle taşınmaz ile çevresinde tevhid ve ifraz çalışmalarının tamamlanması talep edilmiştir. Bu çalışmaların tamamlanmaması sebebiyle söz konusu taşınmazın kiralama işlemi de yapılamamıştır.

Diğer yandan, Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim şekli 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 ve kamunun kullanımına kazandırılması

esastır. Buna göre; taşınmazın işletme hakkının ecrimisil karşılığında Belediye şirketine bırakılmasının yasal bir dayanağı bulunmamaktadır ve mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde; Bahsi geçen taşınmazın gerekli işlemleri tamamlanıp 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilinceye kadar, İdare tarafından işgalin sonlandırılarak taşınmazın yönetiminin devir alınması ve bahsi geçen dönemler için de kamuya kazandırılması, eğer çeşitli kültürel etkinlikler için kullandırılmak isteniyorsa Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine uyularak kullandırılması gerekmektedir.

b) Yerebatan Sarnıcının Usulsüz Kullandırılması

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 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.

08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."

36'ncı maddesinde;

"Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır." ve

51'inci maddesinin "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, ..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan "Kapalı teklif usulü" nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanabilecek istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün bulunmamaktadır. Zira mezkûr madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır. "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlarının aksine Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında da;

“Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu” denilerek, belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesinin yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Yerebatan Sarnıcının yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olarak 51/g pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 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 olacağının değerlendirildiği; 27.03.1990 tarih ve V/419-172 sayılı Encümen kararı gereğince Belediye ile Kültür AŞ arasında İstanbul Noterliği onayı ile düzenlenen 27.03.1990 tarihli kira sözleşmesinin fesih edilmeyerek restorasyon sonrasında da yürürlüğünü koruduğu, bulguda sözü edilen bedel ile ilgili hususların Başkanlık Değerlendirme Komisyonunca belirlenecek

yeni kira bedelinin takdiri aşamasında dikkate alınması için yenileme döneminde gerekli işlemlerin yapılacağı, ihale usulü olarak tercih edilen 51/g yöntemi ile ilgili olarak yaklaşık 30 yıl önce yapılmış olan bir işlemin o dönemde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre yorumlanması gerektiği, Belediyece gerçekleştirilen güncel taşınmaz kiralama ihalelerinde 51/g maddesine istinaden işlem yürütülmediği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından her ne kadar ihale usulü olarak tercih edilen 51/g yönteminin o dönemde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre yorumlanması gerektiği ifade edilmişse de; ilgili ihaleye ait Encümen Kararının tarihi 27.03.1990 olup 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yayımlandığı Resmi Gazete'nin tarihi 08.09.1983'tür ve 27.03.1990 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlükte dir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere; belediyelerin 51/g pazarlık usulünü kullanarak taşınmaz kiralaması gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu sebeple, bahsi geçen kira sözleşmesi feshedilmeli ve taşınmazın yönetimi idare tarafından devir alınmalıdır.

Sonuç olarak; yukarıda belirtilen mevzuata uygun şekilde, rekabetin sağlanmasını teminen belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda bulunan pazarlık usulünün kullanılmaması ve taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre tekrar ihale edilerek kullandırılması veya idarenin uhdesinde yönetiminin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 48: İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması

Tescil dışı olup Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, imar planında yeşil alan ve park olarak ayrılan ve herkesin serbestçe kullanımına açık olması gereken bazı taşınmazların işgalci durumda bulunan site ve apartman yönetimleri tarafından etraflarının çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle işgal edildiği ve kamunun kullanımının kısıtlandığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma

istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılmayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme görev ve yetkisinin belediye başkanına ait olduğu belirtilmiştir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında 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, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz." denilmektedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 2'nci maddesinde; gecekondu deyimini ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların kastedildiği, "Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi" başlıklı 18'inci maddesinde; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı, belediyelerin ilgili mülki amire başvurarak yardım istemesi halinde mülkiye amirlerinin Devlet zabıtası ve imkânlarından faydalanmak suretiyle izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlü oldukları, 22'nci maddesinde ise; sahipleri tarafından yıktırılmayan

yapıların enkazı sahiplerine ait olmak üzere belediyelerce yıktırılacağı ve yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgiliden alınacağı belirtilmiştir.

Tablo 39: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alanları

Dosya No	Muhatap	İlçe	Ada	Parsel	Plan Durumu	İşgal Türü	İşgal Alanı (m ²)
EE310525	...Site Yönetimi	Sarıyer	380	54	Park Alanı	Ofis, Sosyal donatı alanı, Açık alan, Site içi yol	17.323,00
EE307759	...Sitesi Yöneticiliği	Sarıyer	391	7	Park Alanı	Açık Alan	965,30
EE310514	... Kat malikleri Site Yönetimi	Sarıyer	433	65	Park Alanı	Açık Alan	3.941,66
EE306682	...Villaları Yöneticiliği	Tuzla	0	5805	Park Alanı	İskele	1.160,00
EE306680	...Site İşletme Kooperatifi	Tuzla	0	3347	Plansız	İşyeri	1.900,00
EE306691	...Sitesi	Tuzla	0	1006	Plansız	Bahçe	200,00
EE309022	...Sitesi Yönetimi	Ümraniye	352	71	Park Alanı	Otopark	417,00
EE310677	...Toplu Yapı Yönetimi	Esenyurt	0	8476	Park Alanı	Açık Otopark	401,70
EE310484	... Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	Bakırköy	62	43	Plansız	Açık Alan	527,00
EE306663	...Sitesi Yöneticiliği	Bakırköy	376	6	Park Alanı	Bahçe	357,00
EE306668	...Site Yönetimi	Bakırköy	376	5	Park Alanı	Bahçe	666,00
EE310194	...Apartman Yönetimi	Bakırköy	949	194	Park Alanı	Konut Bahçe	74.620,00
EE306641	...Apartman Yöneticiliği	Bakırköy	346	17	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	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	7.038,00
EE310528	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	415	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	1.535,00
EE310532	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	542	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	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	Plansız	Otopark	894,00
EE306606	... Sitesi Yöneticiliği	Kartal	10171	58	Plansız	Bahçe	8.820,00
EE306797	... Apartmanı Yöneticiliği	Maltepe	15886	11	Plansız	Bahçe	161,00
EE310350	... Residence Yönetimi	Pendik	3988	19	Park Alanı	Giriş Mahalli	207,00
EE307642	... Blokları Yönetimi	Maltepe	16755	174	Park Alanı	Otopark	450,00

Yapılan incelemede; yukarıda yer verilen tabloda görüleceği üzere, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup imar planında yeşil alan ve park olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin etraflarının çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle ilgisine göre park ve yeşil alanlar üzerine imar mevzuatına aykırı olarak ofis, sosyal donatı alanı, otopark, iskele, bahçe, güvenlik kulübesi, halı saha vb. yapıların yapıldığı; bazı alanlarda da yolların bariyer ve/veya güvenlik kulübesi koyularak işgal edilmesi suretiyle halkın erişiminin kısıtlandığı; ayrıca İdare tarafından, söz konusu işgalleri yapan sitelerden ecrimisil alınarak bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanıp işgallerin devam ettirildiği ve bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği, mevzuata aykırı inşa edilen yapılarla ilgili olarak, yukarıda yer verilen 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre de herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan, yukarıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen taşınmazların birçoğu üzerinde, lüks binalardan oluşan sitelerin spor tesisi, yeşil alan, bahçe, otopark, havuz vb. sosyal donatılarını kamu alanı üzerine inşa ederek bahsi geçen yerleri işgal ettiği, işgal edilen kamuya ait taşınmazlar üzerinden söz konusu yerdeki mülk sahiplerinin ise ticari fayda sağladığı açıktır.

Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim şekli de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımını 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.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli inceleme ve değerlendirme çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, İdare tarafından; imar planında yeşil alan ve park olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin işgaline son verilerek kamunun kullanımına açılmasının sağlanması ve ecrimisilin kiralama yöntemi şeklinde kullanılmaması, mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre yıktırılarak, yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgililerden alınması gerekmektedir.

BULGU 49: Reklam Alanlarının İşletilmesi İşleri ve Bazı Taşınmazların Kiralama İhalelerinde İhale Dokümanında Rekabeti Kısıtlayıcı Hususlara Yer Verilmesi

İdare tarafından İstanbul genelinde İdarenin mülkiyeti veya tasarrufu altından bulunan reklam alanlarının işletme hakkının kiraya verilmesi ve diğer bazı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan kiralama ihalelerinde, ihaleye katılım şartlarının rekabeti kısıtlayıcı sonuçlar doğuracak şekilde belirlendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un "İhaleye katılabilme şartları" başlıklı 5'inci maddesinde, ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmanın, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmanın ve istenilen teminat ve belgeleri vermenin zorunlu olduğu ifade edilmiş, "İsteklilerde aranacak

nitelikler ve istenecek belgeler” başlıklı 16’ncı maddesinde de ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerden belirli mali ve teknik yeterlik ve niteliklere sahip olmaları istenebilir denilmiştir.

Kamu ihale hukukuna hâkim olan temel ilkeler arasında açıklık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler çoğu zaman iç içe geçmiş vaziyettedir. Rekabet ilkesi, ihaleye mümkün olduğunca çok sayıda isteklinin katılmasının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Rekabet ilkesi, ihaleye yüksek sayıda isteklinin katılmasını sağlamak üzere idarenin ve isteklilerin rekabeti önleyici işlemlerden kaçınmasını gerektirmektedir.

İhalenin, aday veya isteklilere eşit muamele ile yapılması hem bir anayasa kuralıdır hem de rekabet ilkesinin bir gereğidir. İdarenin ihale sürecinde eşit muamele ilkesine aykırı olarak, bazı kişiler lehine, isteklilerin tümünü kapsamayan imkânlar sağlaması veya istekli olmasına engel bulunmayan kişilerin ihaleye katılmasını engellemesi, eşitlik ilkesinin yanı sıra ihaleye hâkim olan temel ilkelerden rekabet ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.

a) Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İdare tarafından, aşağıdaki tabloda yer alan reklam alanlarının işletme hakkının kiralanması ihalelerinde, katılım şartlarının rekabeti engelleyici şekilde belirlendiği, bu sebeple de ihalelere katılımın kısıtlı kaldığı hatta birçok ihalede sadece tek katılımcının olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 40: Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İhale Konusu	Katılan Firma Sayısı	Sözleşme Bedeli (TL)	İhaleyi Alan Firma	Alt Kiracı	Alt Kiracı Sözleşme Bedeli	İhaleye Katılımda Aranılan Şartlar
13 Lokasyonda Toplam 2016 m ² 'lik Parapet Tipi Reklam Ünitelerinin Kurulması ve 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	33.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(A) AŞ	39.700.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
95 Adet Üstgeçitlerin Alın Yüzeylerinin Reklam Alanı Olarak 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	230.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(B) AŞ	277.524.000,00	En az 40.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
110 Adet Metro İstasyonu Çıkışında Yer Alan Kanopi Uygulamalarına LED Ekran, Folyo, Dijital Bilgilendirme Ekranı Yapılması ve Reklam Alanlarının 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	39.000.000,00	METRO AŞ	(C) AŞ	105.000.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.

200 Lokasyondaki Bisiklet Park Ünitesi ve Bisiklette Yer Alan Reklam Alanlarının 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	3.100.000,00	KÜLTÜR AŞ	(D) AŞ	4.200.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
İstanbul Genelinde 44 Lokasyonda Toplam 5.610 M ² Lik Parapet, Pano ve Billboard Tipi Reklam Uygulamalarının 1 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	26.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(E) AŞ	1.886.500,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
				(F) AŞ	750.200,00	
				(G) AŞ	1.309.499,84	
				(H) AŞ	599.999,95	
				(I) AŞ	4.600.750,00	
				(İ) AŞ	310.200,00	
				(J) AŞ	6.500.263,00	
				(K) AŞ	901.010,00	
				(L) AŞ	4.001.250,00	
				(M) AŞ	1.500.000,00	
				(N) AŞ	751.025,00	
				(O) AŞ	2.000.000,00	
				(Ö) AŞ	2.500.850,00	
(P) AŞ	600.017,00					
(R) AŞ	699.999,96					
(S) AŞ	505.450,00					
Metro Hatları ve Füniküler Hattında Çalışan Araçların İçerisinde Yer Alan Ekranlara Dijital Bilgi Platformu Kurulması ve 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	4.750.000,00	MEDYA AŞ	(T) AŞ	6.650.000,00	En az 1.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan, İskelelerdeki Reklam Alanlarının Tesisi ve 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	30.001.903,00	MEDYA AŞ	(T) AŞ	39.000.000,00	En az 12.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
46 Adet Vagon Dış Yüze Reklam Alanlarının 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi	1	6.500.000,00	METRO AŞ	(B) AŞ	8.925.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
Beylikdüzü Söğütluçeşme Metrobüs Hattı Duraklarında Yer Alan 845 Adet Raket Tipi Reklam Uygulamalarının İşletmeye Verilmesi İşi	2	32.500.000,00	MEDYA AŞ	(U) AŞ	42.050.000,00	En az 12.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.
3000 Adet Billboard ve 85 Adet Megalight Tipi Reklam Uygulamasının 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi.	2	400.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(V) AŞ	420.000.000,00	En az 10.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere ihalelere katılım şartı olarak; belirli bir sermaye tutarı öngörülmüştür. Sermaye tutarının yanı sıra ihalelere katılım şartı olarak son yıllarda belirli bir tutarda ciro elde etmek ve iş deneyim belgesi sunmak da istenen şartlar arasında yer almaktadır. Bahsi geçen reklam alanlarının kiralanması ihalelerinde sermaye, ciro ve iş deneyim

belgelerinde yüksek tutarlarda şartlar öngörülürken İdarenin yapmış olduğu diğer kiralama ihalelerinde öngörülen isteklinin İdareye borcu olmaması şartı bu ihalelerde öngörülmemiştir. Bahsi geçen ihaleleri kazanan firmalar ise İdareye vadesi geçmiş borçları olan İdare iştirakleridir.

İstanbul Ticaret Odasından alınan bilgiler doğrultusunda İstanbul İli sınırları içerisinde reklam işi alanında faaliyet gösteren firmaların sermaye tutarları incelenmiş olup İstanbul'da faaliyet gösteren toplam 1.105 adet firmanın olduğu ve bu firmaların ortalama sermaye tutarlarının 5 Milyon TL civarında olduğu görülmüştür. Yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere bazı ihalelerde, ihaleye katılım şartı olarak 12 Milyon, 20 Milyon, 40 Milyon gibi sermaye şartları istendiği görülmektedir. İTO'dan alınan bilgilerin incelenmesi neticesinde İstanbul İlinde faaliyet gösteren reklam firmalarından; 12 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 82 adet; 20 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 56 adet; 40 Milyon ve üzerinde sermayesi olan ise 25 adet firma bulunmaktadır. Toplamda 1.105 adet firmanın olduğu bir faaliyet alanında ihaleye katılabilecek firma sayısının bahsedilen sayılara kadar düşürülmesi ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerini zedelemektedir. İhalelere katılan firma sayılarının bir ya da iki ile sınırlı kalması da ihalelere katılımın kısıtlandığını destekler nitelikte bir durumdur.

Tablodan da görüleceği üzere reklam alanlarının işletilmesi ihalelerine bir ya da iki firma katılmış olup bu firmalar da İdarenin hissedarı oldukları şirketlerdir. İhaleleri kazanan İdare iştirakleri bu alanları daha sonra alt yüklenicilere kiralamışlardır. Belediye şirketleri, 2886 sayılı Kanun kapsamında olmadıklarından dolayı İdareden almış oldukları reklam alanlarının işletme haklarının kiralanması işlerini herhangi bir ihale usulüne tabi olmadan alt kiracılara kiraya vermişlerdir. Bahsedilen 10 adet reklam alanlarının işletme hakkının kiralanması işinde, ihaleyi alan idare iştirakleri aldıkları yerleri ihale bedelinin toplam 167.614.111,75 TL üstünde alt kiracılara kiraya vermişlerdir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler" başlıklı 16'ncı maddesinde yer alan, "... ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir" hükmüne istinaden işin sahada sağlıklı yönetilebilmesi amacıyla, rekabet koşullarını da dikkate alarak bir takım kriterler belirlendiği, bulgu konusu yapılan ihaleler için belirlenen muhammen bedel ile istenilen ciro ve iş deneyim tutarları arasında bir denge gözetildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, bulgu konusu yapılan reklam alanlarının işletilmesi ihalelerinin, spesifik olarak birkaç noktayı değil tüm İstanbul genelini kapsadığı, ihaleyi alacak firmanın operasyonel kabiliyetinin yüksek olması gerektiği, bir firmanın operasyonel kabiliyetinin yüksekliğinin ise iş deneyiminin yüksek olması, sermayesinin güçlü olması ve elde ettiği cironun yüksek olması ile doğru orantılı olarak ölçüldüğü belirtilmiştir.

İdare tarafından son olarak, İstanbul İlinde faaliyet gösteren reklam firmalarından;12 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 82 adet; 20 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 56 adet; 40 Milyon ve üzerinde sermayesi olan ise 25 adet firma bulunduğu, bu durumda Türkiye genelinde faaliyette bulunan firmalar ile yabancı firmalar da hesaba katıldığında ihalelere katılım şartlarını sağlayan firma sayısının bir hayli artacağı belirtilmiş, en yüksek sermaye tutarı istenilen ihaleye bile sadece İstanbul'da faaliyet gösteren 25 adet firmanın yeterli taşıdığı halde ihaleye katılımın çok düşük kaldığı ifade edilmiştir.

Reklam alanlarının işletilmesi işi ihalelerinde, bulgu metninde yer alan ihaleye katılabilecek olan firma sayıları ortaya konulurken ihaleye katılım şartlarından sadece sermaye şartı göz önünde bulundurulmuştur. Bunun yanında ihaleye katılım şartı olarak öngörülen; son yıllarda belirli bir tutarda ciro elde etmek ve iş deneyim belgesi sunmak gibi şartlar da dikkate alındığında ihalelere katılabilecek firma sayısının daha da düşebileceği değerlendirilmektedir. Sadece sermaye şartı göz önünde bulundurularak ihaleye katılabilecek firma sayıları ortaya konulduğunda dahi 1.105 adet firmanın olduğu bir sektörde bazı ihalelerde en fazla 25 firmanın ihaleye katılabilecek olmasının dahi rekabet ilkesini önemli derecede zedelediği düşünülmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kamu ihale hukukuna hâkim olan; açıklık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri, birbirleri ile bağlantılı ilkeler olup bir ilkenin yerine getirilmesi sağlanırken bir diğerinin göz ardı edilmemesi için gerekli özenin ve dikkatin sağlanması gerekmektedir. İdare, bulguya vermiş olduğu cevapta, reklam işin sahada sağlıklı yönetilebilmesi amacıyla ihaleye katılım şartları öngördüğünü ifade etse de belirlenen şartların rekabet, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerini zedelediği düşünülmektedir.

b) Taşınmazların İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İdarenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapmış olduğu taşınmaz ve işletme hakkı kiralamalarında ihalelere katılımı kısıtlayacak şekilde katılım şartları öngördüğü tespit edilmiştir.

İdare tarafından yapılan kiralama ihalelerinden örneklem yolu ile incelenen aşağıdaki ihalelerde rekabeti kısıtlayıcı şartlar öngörüldüğü ve ihalelere katılımın kısıtlı kaldığı görülmüştür;

“İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyeti/hüküm ve tasarrufu altındaki, Beyoğlu ilçesi, Sütlüce Mahallesi, 2279 ada 72 parsel batısında bulunan 2000 m² alana sahip etkinlik çadırının 3 yıl süre ile kiraya verilmesi işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (X) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 40.000.000,00 TL sermaye,
- Son iki yıla ait cirolarının toplam en az 800.000.000,00 TL olması,
- Son 5 yıl içinde, tek bir sözleşme kapsamında kültürel ve sanatsal etkinlik düzenlediğine ilişkin en az 100 milyonluk iş deneyimine sahip olunması

gibi şartlar öngörülmüştür. Sermayeye, ciroya ve iş deneyim belgelerine ilişkin bu şekilde şartlar öngörülürken diğer ihalelerde öngörülen idareye vadesi geçmiş borcunun olmaması şartı bu ihalede öngörülmemiştir. İhaleyi alan İdare iştiraki (X) AŞ'nin ise idareye vadesi geçmiş borcunun bulunduğu görülmektedir.

“İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan, Bayrampaşa ilçesi, Sağmacılar Mahallesi, Köy Yanı Mevkii, 0 Ada 24334 Parseldeki (Eski 24010 parsel) (toplam brüt 4.499,86 m² alana sahip) 37 adet dükkânın 3 (üç) yıl süreyle kiraya verilmesi işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (Y) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 300.000.000,00 TL sermaye,
- 2022 yılı muhasebe dönemine ait cironun toplamda en az 50.000.000,00 TL olması,
- Aktifinde kayıtlı gayrimenkul defter değerinin asgari 500.000.000,00 TL olması

gibi şartlar öngörülmüştür. Herhangi bir özel niteliği olmayan toplam brüt 4.499,86 m² alana sahip 37 adet dükkânın 3 yıl süre ile işletilmesi işinde yukarıda sayılan ihaleye katılım şartlarının ihale konusu işle ilgili ölçülü olmadığı değerlendirilmektedir.

“İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, Fatih İlçesi Cerrahpaşa Mahallesi, Yenikapı Rekreasyon ve Meydan alanında bulunan Dr. Mimar Kadir TOPBAŞ Gösteri ve Sanat Merkezinin kapalı ve açık alanlarının (Şartname EK-1 Kroki ile işaretli alan) 3 (üç) yıl süre ile işletilmeye verilmesi işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (X) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- Geçmiş iki yıl ödenmiş sermaye toplamının yıllık veya iki yılın ortalamasının 35.000.000,00 TL olması,
- Geçmiş iki yıl öz kaynak toplamının yıllık bazda veya iki yılın ortalamasının 70.000.000 TL’den aşağı olmaması,
- Geçmiş iki yılın cirosunun yıllık bazda veya iki yılın ortalamasının 400.000.000,00 TL’den aşağı olmadığına dair belge,
- İsteklilerce ihale ilan tarihinden itibaren geriye doğru en az 5 (beş) yıl ve en az 10.000 (on bin) m² ve üzeri açık ve kapalı mekân işletmeciliği yapmış olduklarını ve hali hazırda da faaliyetlerini devam ettirdiklerine dair belgeye sahip olmak gibi şartlar öngörülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan Şişli ilçesi Harbiye Mahallesi 1759 Ada 10 parselde CRR Konser Salonu içerisindeki fuaye alanında bulunan; 14,5 m² banko 9,2 m² depo 57,5 m² oturma alanı olmak üzere toplamda 81,2 m²’lik alanın yeme içme alanı olarak 3 yıl süreyle kiralanma işinde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (X) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 2022 yılı net satışlar 400.000.000,00 TL ve üzerinde olması,
- 2022 yılı bilanço aktif büyüklüğünün 50.000.000,00 TL ve üzerinde olması,
- İstanbul Ticaret Odasında kayıtlı şube sayısının 50 ve üzerinde olması şartları getirildiği görülmüştür.

Adı geçen işletme kiralamasının muhammen bedeli yıllık 90.000,00 TL olarak belirlenmiş yüklenici ise yıllık 100.000,00 TL kira bedeli ödenmesi şartıyla ihaleyi kazanmıştır. İstanbul gibi bir metropolde yıllık 100.000,00 TL kira bedeli ödenecek olan bir işletme kiralamasının yeterlilik koşulu olarak 2022 yılı net satışlarının 400.000.000,00 TL, bilanço aktif büyüklüğünün 50.000.000,00 TL ve 50 şube şartı getirilmesi hayatın olağan akışında rastlanacak koşullar olarak değerlendirilmemektedir.

- Bayrampaşa ilçesi, Sağmacılar Mahallesi, Köy Yanı Mevkii, 0 Ada 24334 Parseldeki toplam brüt 4.499,86 m² alana sahip 37 adet dükkânın 3 yıl süreyle kiraya verilmesi işi ve Fatih

İlçesi Cerrahpaşa Mahallesi, Yenikapı Rekreasyon ve Meydan alanında bulunan Dr. Mimar Kadir TOPBAŞ Gösteri ve Sanat Merkezinin kapalı ve açık alanlarının 3 yıl süre ile işletilmeye verilmesi işi ile ilgili olarak yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler" başlıklı 16'ncı maddesinde yer alan, "... ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir" hükmüne istinaden işin sahada sağlıklı yönetilebilmesi amacıyla, rekabet koşullarını da dikkate alarak bir takım kriterler belirlendiği, talep edilen yeterlik şartlarının, yürütülecek faaliyetlerin konusunda uzman kişi ya da kurumlarca gerçekleştirilmesi gerektiği için öngörüldüğü, ihaleye konu taşınmazın ihale edilmesi esnasında yeterlik şartlarına haiz isteklilerin katılımının talep edilmesinde mevzuat açısından herhangi bir sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

- Cemal Reşit Rey Konser Salonu içerisinde bulunan büfenin kiraya verilmesiyle ilgili olarak yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, ulusal ve uluslararası alanlarda tanınan çok sayıda sanatçın sahne aldığı, ayrıca tarihi kültürel bir değeri bulunan konser salonu içerisinde bulunan bir büfenin ihalesinde, İdarenin sorumluluğunun sadece kira bedelinin tahsil edilmesiyle sınırlı olmadığı, ihaleye konu taşınmazda gerçekleştirilecek ticari faaliyetlerin mülk sahibi sıfatıyla ilgili kamu idaresi için de bağlayıcı olduğu, söz konusu taşınmazda yaşanacak herhangi bir olumsuzluğun hem İdareyi hem de ülkeyi prestij kaybına uğratacağı dolayısıyla ihaleyi alacak firmanın belli bir prestijde olması gerektiği düşünüldüğünden bir takım kriterler belirlendiği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kamu ihale hukukuna hâkim olan; açıklık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri, birbirleri ile bağlantılı ilkeler olup bir ilkenin yerine getirilmesi sağlanırken bir diğerrinin göz ardı edilmemesi için gerekli özenin ve dikkatin sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca Bayrampaşa ilçesi, Sağmacılar Mahallesi, Köy Yanı Mevkii, 0 Ada 24334 Parseldeki toplam brüt 4.499,86 m² alana sahip 37 adet dükkânın 3 yıl süreyle kiraya verilmesi işinin nasıl bir uzmanlık alanı gerektirdiği anlaşılamamıştır. Bahsi geçen ihalenin konusu, herhangi bir özel niteliği olmayan toplam brüt 4.499,86 m² alana sahip 37 adet dükkânın 3 yıl süre ile işletilmesi işinden ibarettir.

- Beyoğlu ilçesi, Sütlüce Mahallesi, 2279 ada 72 parsel batısında bulunan 2000 m² alana sahip etkinlik çadırının 3 yıl süre ile kiraya verilmesi işi ile ilgili olarak yukarıda yer alan

denetim tespiti üzerine İdare tarafından, son dönemlerde ulusal ve uluslar arası piyasalarda yaşanan finansal daralma nedeniyle birçok gerçek ve tüzel kişilerin ödemelerinde temerrüt yaşadığı, İdare nezdinde de vadesinde tahsil edilemeyen bazı alacaklar nedeniyle temerrüde düşen isteklilerin ihaleye katılımının engellenerek rekabetin kısıtlanmaması adına söz konusu ihalede İdareye borcu bulunmaması kriteri, yeterlik kriterleri içerisine dahil edildiği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu husus, İdareye borcu olan gerçek veya tüzel kişilerin, İdarenin düzenlemiş olduğu kiralama ihalelerine katılarak ihaleyi üstlenmesi ile ilgili olmayıp kiralama ihalesinde katılım şartlarının ağır belirlenmesi suretiyle rekabet, açıklık ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin sağlanmaması ile ilgilidir.

Sonuç olarak; ihalelerde, açıklığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde ihalelerde yeterlilik kriterlerinin eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerine aykırı olarak belirlendiği anlaşılmıştır.

BULGU 50: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

İdare tarafından bir sözleşme, protokol veya meclis kararı çerçevesinde kiralandan, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmazların; sözleşme, protokol veya meclis kararı hükümlerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

a) Kiralandan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi

İdarece; kiralandan veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin sözleşmesinde veya meclis kararında belirtilen; kiralandan/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 kiralandan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların sınırlarına ve kullanım amacına ilişkin düzenlemelere uyulması gibi kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümlerin gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre; sözleşme ve şartnamelere aykırı davranan kiracılara, idarenin, en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtar çekmesi, aynı halin

devamında da ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedip sözleşmeyi feshederek hesabı genel hükümlere göre tasfiye etmesi gerekmektedir.

İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde; kiracının sorumluluk, taahhüt ve yükümlülükleri genellikle ayrı maddeler halinde sıralanmakta ve bunlara uygun hareket edilmemesi halinde, 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 ve aykırı kullanımlara ilişkin yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

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, kiralanmış taşınmazın eğitim, kültür ve tarihsel dokunun korunması amacıyla kullanılmak üzere bedelsiz olarak kiracıya kullandırılması 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.

Bir diğer örnekte ise; 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 feshedileceği 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 da yine 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 ve yine muhtelif kişilere ait gecekondular ve kereste deposu mevcut olduğu tespiti yer almıştır. Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler itibarıyla, mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni 2012 ada 2 parseldeki taşınmaz üzerinde intifa hakkı sahibi ... Kulübü Derneğine Sözleşmede belirtilen yaptırımın uygulanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; Fatih İlçesi 2606 Ada 3 Parsel ve Beşiktaş İlçesi 2012 Ada 2 Parsel sayılı taşınmazlarla ilgili bulguda bahsi geçen sözleşmeye aykırılık teşkil eden unsurların giderilmesine yönelik gerekli işlemlerin yapılması hususunun adı geçen derneklere 07.06.2023 tarihi itibarıyla tebliğ edildiği ve 31.12.2023 tarihi itibarıyla kira akdi Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen, "Kira süresi 10 yılı geçemez" hükmüne istinaden kira sözleşmesinin devam ettirilmeyeceğinin ilgililere tebliğ edildiği ve tahliye süreci ile ilgili işlemlerin devam ettiği ayrıca 2012 Ada 2 Parsel sayılı taşınmaz hakkında 08.06.2023 tarih ve 133235 sayılı yazıyla intifa hakkı sözleşmesine aykırılıkların ivedilikle giderilmesi gerektiği, giderilmediği takdirde intifa hakkı sözleşmesine aykırılıklar sebebi ile bahse konu taşınmazın intifa hakkı sözleşmesinin iptal edileceği hususunun ... Derneğine tebliğ edildiği ifade edilmiştir. Ancak diğer tespitlerle ilgili herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

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 ve İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde, protokollerinde veya meclis kararlarında yer alan bu hükümlerin ve aykırı kullanımlara ilişkin yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

b) Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis Amaçlarına Aykırı Kullanılması ve Tahsislerin İptalinin Sağlanmaması

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 kullanılmamasına rağmen tahsislerin iptalinin sağlanmadığı görülmüştür. Bu konu; 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 kaldırılabilceği 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 ise;

"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 kullanılmamasına 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 m²’lik alanın ise, vakıf ve kafe ile ortak şekilde otopark olarak kullanıldığı, kafe işletmecisinin vakfa tahsisli taşınmazı bu şekilde kullanımı sebebiyle söz konusu vakfa ödemedeki bulunduğu;

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, 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 aykırı kullanımlarda tahsislerin iptal edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak; mülkiyeti veya tasarrufu İdarede olan taşınmazların üçüncü kişilerce kullanımlarının kontrolü, etkin ve hukuka uygun taşınmaz yönetiminin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu sebeple, İdarece tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun

olarak kullanılıp kullanılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi ve tahsis amacına aykırı kullanım tespit edilmesi halinde tahsislerinin iptalinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 51: 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, trampasına 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, Hazinesinin 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 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.

Mezkûr Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarnında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi;

"Konut ve çatılı işyeri kiralarnında 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.

Türk Borçlar Kanunu'ndaki düzenlemelerden kamu kurumlarının, sadece konut ve çatılı iş yeri kiralarnaları açısından söz konusu hükümlere tabi olduğu anlaşılmaktadır. İşletme hakkının kiralanması gibi kiralarnalarda kamu kurumlarının Kanun'un yukarıdaki düzenlemeleri kapsamında olduğunu ifade eden bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle bu gibi kiralarnalarda kamu hukukuna ait özel düzenlemeleri, yani 2886 sayılı Kanun'da belirtilen süreleri esas almak gerektiği açıktır. Yürürlükteki mevzuata göre, kamu kuruluşlarının, kiraya veren olarak konut ve çatılı iş yeri dışındaki kiralarnalarında sözleşme süresinin sona

ermesinden sonra, süre uzatımı verilmesi veya tahliye işlemi yapılmamasından dolayı kira süresinin kendiliğinden uzamasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Buna göre, konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olmayan, işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalarda; sözleşmede açık veya örtülü biçimde bir süre belirlenmişse, kira sözleşmesi bu sürenin sonunda kendiliğinden sona erer.

Konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olan kiralamalar 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 ihalesi yapılarak kiracılar ile sözleşme imzalanan işletme hakkının devri niteliğindeki bazı kiralamaların 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, kira süresi biten işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalar ile 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 52: 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 Sebze ve Meyve Hali’nde kiraya verilen 68 adet taşınmazın sadece 12 tanesinin sigortalarının yapıldığı diğerlerinin yapılmadığı ve İdarece bunların takibi yapılmayıp gerekli yaptırımlarında uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında ihtarnamelerin çekildiği ve gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin kiralanan taşınmazların kiracılar tarafından sigortalarının yapıp yapılmadığını takip ederek gerekli yaptırımları uygulanması gerekmektedir.

BULGU 53: 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 anlaşılabilceği 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 bedellerinin piyasa koşulları doğrultusunda güncellendiği ifade edilmişse de uygulamanın yukarıda belirtilen Kanun hükümlerine uygun olarak yapıldığına dair herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç 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 belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 54: Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi

İdarenin, kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazları için tahakkuk eden ve vadesi geçmiş kira alacaklarının bulunduğu ve buna rağmen bu alacaklar için gerek Türk Borçlar Kanunu ile İcra ve İflas Kanunu gerekse kira sözleşmelerinden kaynaklı hakların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

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 adet 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 ihtarında 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 ihtarında 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 ihtarının 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 tahliyeye 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 yöntemler 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 ödemesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, birçok kiracının (belediye şirketleri dâhil) kira borcunu uzun zamandır ifa etmediği, İdarenin ise ifa edilmeyen vadesi geçmiş kira alacaklarının büyük bir kısmı için takip işlemi başlatmadığı, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden doğan yasal hakların kullanımını için herhangi bir girişimde bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdare gelir hesapları üzerinde yapılan incelemede; tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarının 1.576.436.987,28 TL olduğu, söz konusu tutarın 166.577.804,23 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan oluştuğu, 5.049.938,56 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 1.576.436.987,28 TL'den vadesi henüz gelmemiş kira alacakları 171.627.742,79 TL (166.577.804,23+ 5.049.938,56=171.627.742,79) olarak düşüldüğünde, geriye kalan 1.404.809.244,49 TL tutarındaki kira alacağının vadesi gelmiş, tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilmemiş alacaklardan oluştuğu görülmektedir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 41: Kira Alacaklarına İlişkin Tablo

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	115.689.875,25	696.517,34	3.328.502,23	119.714.894,82
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	879.189.787,84	4.353.421,22	81.193.023,83	964.736.232,89
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	177.078.423,06	0,00	81.524.528,13	258.602.951,19
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	205.130.686,46	0,00	0,00	205.130.686,46
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	26.833.334,82	0,00	0,00	26.833.334,82
Toplam		1.404.809.244,49	5.049.938,56	166.577.804,23	1.576.436.987,28

Vadesi geçmiş olmasına rağmen tahsili sağlanmamış toplam 1.404.809.244,49 TL tutarındaki kira alacağının 53.297.697,90 TL'lik kısmı için idarece takip işlemi başlatıldığı, ancak 1.351.511.546,59 TL'lik kısmı için herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 42: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarına İlişkin Tablo

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	77.789.269,77	37.900.605,48	115.689.875,25
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	864.619.293,63	14.570.494,21	879.189.787,84
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	177.078.423,06	0,00	177.078.423,06
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	205.130.686,46	0,00	205.130.686,46
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	26.833.334,82	0,00	26.833.334,82
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri			
Toplam		1.351.511.546,59	53.297.697,90	1.404.809.244,49

1.351.511.546,59 TL tutarındaki 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 hakların kullanılmadığı görülmüştür.

Vadesi geçmiş kira alacakları için takip işlemlerinin başlatılmaması, Belediye gelirlerinin artırılmasına engel olduğu gibi söz konusu alacakların zamanaşımına uğraması riskini de taşımaktadır. 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 kalınacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; cari kira borcu bulunan tüm mükelleflere ihtarname gönderildiği ve büyük ölçüde tahsilatların gerçekleştirildiği, ödeme yapmayan mükelleflerle ilgili icra takibi ve sözleşme fesih süreçlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemlerin yerine getirilmesi ve yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak kira alacaklarının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 55: İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki 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 satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi 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 şağilden, 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 şağilin 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.

İdarenin tapuda kendi adına tescilli olan taşınmazları ile tapuda kayıtlı olmamakla birlikte İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde, 31.12.2023 tarihi itibarıyla aktif olarak 4.322 adet ecrimisil dosyasının bulunduğu; bu dosyalardan 1.842 tanesinin ticari nitelikte olmayan konut, gecekond, bahçe, otopark gibi vasıflarda olduğu, ancak geriye kalan 2.480 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, 2021 ve 2022 yılları Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında ecrimisil dosya

sayılarının sırasıyla 2.909, 3.873 ve 4.171 olduğu belirtilmiştir. Aradan geçen bir yıllık süre sonunda 2023 yılı itibarıyla ecrimisil dosyası sayısının 4.322 olduğu görülmüştür. Bu durum yeni işgallerin ortaya çıktığını ve mevcut işgalcilerin tahliyesinin sağlanmadığını göstermektedir.

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.

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 dönüştürülmesinin mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 56: 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 anlaşılmıştır.

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 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, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçerli bir yasal dayanağı olmaksızın belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şagillerden 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.

İdare tarafından söz konusu husus hakkında yerinde tespit yapıldığı ve 48 adet dükkâna ilişkin emsal bedel bulunmadığından fiyat değerlemesi için Bağımsız Değerleme firmasına yazı yazıldığı ve işgalciler tarafından önceki ecrimisil tutarlarının ödemelerini Eyüp Belediye Başkanlığına yaptıkları bildirilmiştir. Bu kapsamda Eyüp Belediye Başkanlığına 27.11.2023 tarih 251173 sayılı 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 verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 27.11.2023 tarihinde Başak Oto Sanayi Sitesinde kira ve/veya ecrimisil dosyalarına ait bilgilerin, ödeme dekontlarının istendiği, Eyüpsultan Belediye Başkanlığının 09.01.2024 tarihinde bahse konu taşınmaz üzerinde bulunan 48 adet dükkanın 23.11.2022 tarihinde kira sözleşmelerinin dolduğu bu tarihten sonraki dönemler için ecrimisil işlemlerinin uygulandığının belirtilmesi üzerine İdare tarafından 17.01.2024 tarihli yazı ile bu zamana kadar tahsil edilen erimisil ve kira

ödemelerinin banka hesabına gönderilmesi istendiği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar bulgu konusu hususa ilişkin yazışmalar yapıldığı ifade edilse de daha önceki Sayıştay Denetim Raporlarında da yer alan söz konusu hususa ilişkin herhangi bir tahsilat gerçekleşmemiştir.

Sonuç 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 kullandırılması ve buralardan elde edilen kira ve/veya ecrimisil gibi gelirlerin, tasarruf hakkı bulunmayan ilçe belediyelerine bırakılması mevzuata uygun bulunmamaktadır.

BULGU 57: 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 dâhil 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 işlettirilmesine 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 katılan 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 işletilme 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 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 dâhil 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 gördürülmesine 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 kullanılmaması (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 ülke 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 kooperatiftan 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,

ifade 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 58: Toplu Taşıma Hizmetlerinde Kullanılan İstanbulkartın Usulsüz Kullanımına İlişkin Yaptırımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

Toplu taşıma hizmetlerinde geçerli olan ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ arasında yapılan protokole dayalı olarak çıkarılan İstanbulkartın, usulsüz kullanımına ilişkin yaptırımlarda hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür.

a) Usulsüz İstanbulkart Kullanımına İlişkin İdari Para Cezası Uygulanmaması

Toplu ulaşımda kullanılan İstanbulkartların usulsüz kullanımına ilişkin uygulanması gereken idari para cezalarının uygulanmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; kanunlarda belirtilen cezaları vermek belediye görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 34'üncü maddesinde; kanunlarda öngörülen cezaları verme görevinin belediye encümeni görevleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinde; ceza gelirlerinin belediye geliri olduğu belirtilmiştir.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 2'nci maddesinde; *"Belediyelerin karar organları veya ilgili komisyonlar tarafından mevzuata uygun olarak belirlenen yolcu nakil araçlarına ilişkin ücret tarifelerine uymayan kişi, belediye encümeni tarafından ikiyüzelli Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezasıyla cezalandırılır."* hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Belediye tarafından ilgili komisyonlarca belirlenen ücret tarifelerine uymayan kişilere belediye encümeni tarafından 250 TL ile 5.000 TL arasında idari para cezası kesileceği ifade edilmiştir

İstanbul ili sınırları içerisinde kullanılacak toplu ulaşıma ilişkin ücret tarifeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından belirlenmekte olup ücretsiz seyahat edecekler ise 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından toplu ulaşım hizmetlerinde kullanılmak üzere BELBİM AŞ ile yapılan protokole dayalı olarak İstanbulkart çıkartılmıştır. İstanbulkartın ulaşımda kullanılmasına ilişkin olarak 17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisinin kararı ile kabul edilen ve 12.07.2021 tarih ve 242 sayılı Belediye Meclisinin kararı ile güncellenen İstanbulkart Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisinin kararı ile yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; ücretsiz, indirimli ve ücretli istanbulkart çeşitlerinin neler olduğu yukarıda belirtilen 4736 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen söz konusu hususlar kapsamında toplu ulaşım hizmetlerinde kişiler tarafından kullanılan İstanbulkartın UKOME kararıyla belirlenen ücret tarifelerine uygun şekilde kullanılması gerekmektedir. Bu kapsamda ücret tarifelerine ve 4736 sayılı Kanunda belirlenen ücretsiz seyahat hakkına aykırılık oluşturacak şekilde İstanbulkart kullanımlarında Belediye tarafından idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde 2023 yılı içerisinde İstanbulkartın UKOME kararıyla belirlenen ücret tarifesi ve 4736 sayılı Kanunda belirlenen ücretsiz seyahat hakkına aykırılık oluşturacak şekilde kullanımı olan İstanbulkart sayısı 71.818 adettir. Ancak İdare tarafından bu kart sahiplerine ilişkin herhangi bir idari para cezası uygulaması gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Ulaşımında İstanbulkart Yönetmeliği'nin 17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclis Kararı ile kabul edildiği, 12.07.2021 tarih ve 242 sayılı Belediye Meclisi kararı ile güncellenerek son halini aldığı, söz konusu Yönetmeliğin Sayıştay Başkanlığı istişari görüşüne sunulduktan sonra ilgili sürecin yürütüleceği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar söz konusu Yönetmeliğin Sayıştay Başkanlığı istişari görüşüne sunulduktan sonra bulgu konusu hususun yerine getirileceği ifade edilse de bulgu konusu husus idari para cezasına ilişkin olup 1608 sayılı Kanun kapsamında uygulanması zorunlu olan bir hükümdür. Bu kapsamda Yönetmeliğin Sayıştay Başkanlığı görüşüne sunuluncaya kadar geçecek sürede de idari para cezasına ilişkin Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak; İdarenin 4736 sayılı Kanuna ve UKOME tarafından belirlenen ücret tarifesine aykırılık oluşturacak şekilde İstanbulkart kullanımı olan kişilere idari para cezası uygulaması gerekmektedir.

b) Usulsüz İstanbulkart Kullanımlarına Uygulanması Gereken İdari Para Cezalarının Belediye Şirketine “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” Adı Altında Bırakılması

İstanbul sınırları içerisinde toplu ulaşım hizmetlerinin kullanımında geçerli olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş. arasında yapılan protokole dayalı olarak çıkarılan İstanbulkartın, usulsüz kullanımına ilişkin

uygulanması gereken idari para cezasının BELBİM AŞ'ye "Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli" adı altında bırakıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan bulgunun (a) bendinde bahsedilen Mevzuat kapsamında toplu taşıma ücret tarifesine uymayan kişilere uygulanacak idari para cezalarının belediye encümeni tarafından uygulanması gerektiği belirtilmişti.

08.02.2016 tarih 396 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile ilk defa yürürlüğe giren İstanbulkart yönetmeliğinin "İstanbulkartın kural dışı kullanılması" başlıklı 7'nci maddesinde, İstanbulkartın usulsüz kullanımlarına ilişkin 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Kanunu uyarınca tam abonman bedeli tutarında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

Ancak 17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile İstanbulkart Yönetmeliği değiştirilmiş ve 08.02.2016 tarih 396 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni çıkartılan İstanbulkart Yönetmeliğinin "İstanbulkartın kural dışı kullanılması" başlıklı 7'nci maddesinde ki hüküm ise usulsüz kullanım nedeniyle kullanıma kapatılan kartın "Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli" karşılığında yenisinin verileceği belirtilerek, değiştirilmiştir.

17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisinin Kararı ile 7'nci madde de geçen idari para cezası ifadesi kaldırılarak "Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli" adı altında BELBİM AŞ tarafından tahsil edileceği hükmü mahiyeti itibarıyla idari para cezasının BELBİM AŞ tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi sonucunu doğurmuştur.

Söz konusu Mevzuat çerçevesinde İdarenin İstanbulkartın usulsüz kullanımında idari para cezası uygulaması gerektiği açıktır. Bu sebeple 08.02.2016 tarih 396 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile ilk defa yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde de bu hususu destekler nitelikte hüküm bulunduğu ancak 17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Meclisi Kararı ile değiştirilen Yönetmeliğin "Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli" başlıklı hükmü mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Bu değişiklik usulsüz kart kullanımlarına ilişkin uygulanacak idari para cezası mahiyetindeki bedellerin BELBİM AŞ tarafından belirlenmesine ve tahsil edilmesine sebep olmaktadır.

Nitekim uygulamada söz konusu para cezaları BELBİM AŞ tarafından belirlenmekte ve İstanbul Büyükşehir Belediyesine resmi herhangi bir bildirim yapılmamaktadır. BELBİM AŞ tarafından usulsüz kartın kullanım bedeline ilişkin kesilecek ceza tutarları internet sitesinde yer almakta olup 1'inci usulsüz kullanıma ilişkin, tam abonman bedeli ve kart bedeli tahsil edileceği belirtilmiştir. Nitekim BELBİM AŞ tarafından 2023 yılında "Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli" adı altında 40.426.468,00 TL tahsilat gerçekleştirdiği görülmüştür. BELBİM AŞ tarafından tahsil edilen söz konusu tutarın içinde kart bedeli dışında tam abonman bedeli dikkate alınarak belirlenen tutarda bulunmaktadır.

Ancak söz konusu Yönetmelik'in 7'nci maddesinde değişiklik yapılmadan önceki hükümde; uygulanması gereken cezaların tam abonman bedeline denk gelen tutarlar olacağı belirtilmiştir. Bu hususta kart bedeli dışında tahsil edilen tutarın idari para cezası mahiyetinde olduğu ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; usulsüz kullanım tespiti halinde kullanıma kapatılan kartların tekrardan talep edilmesi halinde sözü edilen yenileme bedellerinin tahsil edildiği, usulsüz kullanım sonrasında yeni kart talebinde bulunmayanlara herhangi bir ücret yansıtılmadığı, bu nedenle, tahsil edilen bedellerin "ceza" olarak adlandırılmasının doğru olmadığı ifade edilmiştir.

Yine İdare tarafından; İstanbulkart Yönetmeliğinde yapılan değişiklik sonrasında, usulsüz kullanım süreçleri yeniden düzenlendiği ve sahada denetimler sonrasında usulsüz kullanıldığı tespit edilen İstanbulkartların, BELBİM AŞ tarafından sağlanan donanımlar vasıtasıyla kullanıma kapatıldığı ve usulsüz kullanıma ait tutanağın hazırlanıp, BELBİM AŞ'ye gönderildiği, ayrıca dava konusu olan uyuşmazlıklarda bilgi ve belgelerin toplanması vb. süreçlerin olduğu ifade edilerek bu süreçlerin BELBİM AŞ tarafından hizmet olarak verildiği, sonuç olarak 1 Mart 2022 tarihinden itibaren; usulsüz kullanıldığı tespit edilen toplamda 219.594 İstanbulkarttan sadece 90.141 adedi için (%41) yeniden başvuruda bulunduğu ve toplamda yaklaşık olarak 78 Milyon TL "usulsüz kullanılan kartın yenileme bedeli" tahsil edildiği ve kalan kart sahipleri için BELBİM AŞ tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı belirtilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar; usulsüz kullanılan kart sahiplerinden yalnızca yeniden kart talebinde bulunanlardan söz konusu bedelin tahsil edildiği ifade edilse de bulgu konusu husus ceza kesilen kişi sayısı veya yeniden kart talebinde bulunmayanlara ceza kesilmemesi ile

ilgili değildir. Zira yürürlükten kaldırılan İstanbulkart Yönetmeliğinde usulsüz kart kullanımında İdari para cezası kesileceği ifade edilmiş ve Yönetmelik eklerinde idari para cezası tutarının tam abonman bedeli olduğu belirtilmiştir. 2020 yılında eski Yönetmeliği yürürlükten kaldıran ve yerine gelen Yönetmelikte ise idari para cezası madde metninden çıkarılmış ve yerine “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” karşılığında yenisinin verileceği belirtilmiştir. Kaldı ki BELBİM AŞ tarafından uygulanacak olan Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli ile ilk Yönetmelikte yer alan idari para cezası bedelinin “tam abonman bedeli” olduğu görülmüştür. Bununla birlikte Yönetmelikte ki söz konusu değişiklikten itibaren İdare tarafından usulsüz kart kullanan kişilere herhangi bir idari para cezası da uygulanmamıştır.

Ayrıca İdare tarafından BELBİM AŞ'nin usulsüz kart kullanım tespiti ve sonraki süreçlerde yer aldığı ve belirli bir hizmeti olduğunu ifade etmesi mevcut durumu haklı duruma getirmemektedir.

Sonuç olarak; toplu ulaşım hizmetlerinde geçerli olan İstanbulkartın usulsüz kullanımlarında uygulanacak ve idari para cezası mahiyetinde olduğu düşünülen tutarların BELBİM AŞ tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 59: Ücretsiz Seyahat Kapsamında Herhangi Bir Maliyete Katlanmayan Özel Halk Otobüslerine Gelir Desteği Ödemesinin Yapılması

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ücretsiz seyahat hakkından faydalananlara ilişkin özel ulaşım sağlayıcılarına aktarılmak üzere Belediye'ye gönderilen gelir desteği ödemesinin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından bilet ücretinden bağımsız bir şekilde hizmet alımı usulü ile gerçekleştiren özel ulaşım sağlayıcılarına (Özel Halk Otobüsleri) ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında; asgari %40 engelli olanlar, ağır engelliler ile bir kişiyi geçmemek koşuluyla refakatçileri, gaziler, şehit ve gazi yakınları ile 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarının toplu taşımalarda ücretsiz seyahat hakkından faydalanabilecekleri düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un 1'inci maddesine 27/3/2015 tarihli ve 6637 sayılı Kanunla eklenen dokuzuncu fıkrasında; “İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri kapsamında, belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım

aracı ile özel deniz ulaşımı aracı için bunların işletmecilerine, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten ilgili belediyeler aracılığıyla her ay gelir desteği ödemesi yapılır. Yapılacak aylık gelir desteği ödemesini yıllık olarak belirlemeye, bu tutarı faaliyette bulunulan yere ve/veya belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım aracını taşıma kapasitesine göre farklılaştırmaya ve yapılacak ödemeye ilişkin diğer esas ve usuller Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken altı ay içinde belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri kapsamında; gazi, şehit ve gazi yakınları ile 65 yaş üzerindeki Türk vatandaşlarına toplu taşımalarda ücretsiz seyahat etme hakkı tanınmıştır. Bu kapsamda toplu taşıma hizmeti sunan özel işletmelere söz konusu ücretsiz seyahat eden kişilere ilişkin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından gelir desteği ödemesi yapılacağı ve bu gelir desteği ödemesine ilişkin düzenlemelerin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Nitekim söz konusu gelir desteğinin ödenmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Ücretsiz Seyahat Kapsamında Yapılacak Gelir Desteği Ödemesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 06/01/2016 tarihli ve 29585 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Usul ve Esasların “Belediye aracılığıyla gelir desteği ödemesi yapılacak işletmeciler” başlıklı 4’üncü maddesinde; İşletmecilere belediyeler aracılığıyla, 4736 sayılı Kanun kapsamında sayılan kişileri toplu taşıma hizmetinden herhangi bir ad altında hiçbir ücret talep etmeyerek ücretsiz yararlandırımları kaydıyla ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı Usul ve Esasların “Başvuru ve ödeme” başlıklı 5’inci maddesinde Belediyelerin, şehir içi toplu taşıma hizmeti için yetki vermiş olduğu işletmecilerin bilgilerini, ilgili ayda aracın fiilen çalışıp çalışmadığı hususlarına dair bilgileri de içeren listeyi İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne göndereceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Bakanlık tarafından yapılacak ödemelerin, ücretsiz seyahat hakkından faydalanan kişilerin, özel şahıs ya da şirketlere getirdiği maliyete ilişkin sağlanan bir destek olduğu anlaşılmaktadır. Zira Kanun’un 1’inci maddesinde yer alan “2’inci ve 3’üncü fıkra hükümleri kapsamında” ifadesi, yapılacak gelir desteği ödemesinin ücretsiz seyahat hakkından faydalananların, özel işletmelere

getirdiği maliyeti hafifletmek amacıyla olduğunu göstermektedir. Ayrıca Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde; İşletmecilere 4736 sayılı Kanun kapsamında sayılan kişileri toplu taşıma hizmetinden herhangi bir ad altında hiçbir ücret talep etmeyerek ücretsiz yararlandıklarını kaydıyla ödeme yapılacağı hükmü, söz konusu desteğin, özel toplu ulaşım sağlayıcılarına yapılan ve ücretsiz taşıma maliyetinin giderilmesine yönelik olduğunu destekler niteliktedir.

Bununla birlikte Kanunun 1'inci maddesinde yer alan, "*belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait*" ifadesi sebebiyle kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirilecek gelir desteği ödemesinden faydalanamayacağı açıktır. Zira madde metninde gelir desteği ödemesinden faydalanacaklar arasında kamu kurum ve kuruluşları sayılmamıştır.

Yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesinde toplu taşıma hizmetleri, 17.09.2020 tarih ve 906 Sayılı Meclis kararıyla, İstanbul genelinde faaliyet gösteren özel halk otobüslerinin, sunmuş oldukları hizmet karşılığında gelir sağladığı, sabit ve değişken maliyetler gözetilerek kilometre bazlı hesaplama sistemiyle ödenmesine karar verildiği görülmüştür. Bahsi geçen karar öncesinde bilet basım sayısına bağlı ödeme yapılırken, söz konusu karar ile birlikte ödeme sistemi değiştirilerek, mesafe bazlı ödeme yapılması kabul edilmiştir. Dolayısıyla özel halk otobüslerinde yolcular tarafından ödenen bilet ücretlerinin özel ulaşım sağlayıcıları açısından herhangi bir gelir artırıcı veya azaltıcı etkisi bulunmamaktadır. Bu sebeple özel halk otobüslerinin seferlerinden elde edilen bilet ücretleri İstanbul Büyükşehir Belediyesine aittir. Özel halk otobüsleri gerçekleştirdikleri seferlerde bilet ücret veya miktarları dikkate alınmaksızın sefer başı kilometre ile ücretlerini almaktadırlar. Örneğin; özel halk otobüsünün gerçekleştirmiş olduğu seferde hiçbir yolcu olmaması ile tam kapasite çalışması arasında özel ulaşım sağlayıcıları açısından herhangi bir fark bulunmamaktadır.

Dolayısıyla Kanun metninde sayılan ve toplu taşımalarından ücretsiz faydalanacaklara ilişkin maliyetin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenildiği ve gerçekleştirilecek gelir desteği ödemesinin bu yönüyle özel ulaşım sağlayıcılarına ödenmemesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının Kanun'un madde metninde sayılmaması sebebiyle bu destekten İstanbul Büyükşehir Belediyesinin de faydalanamayacağı açıktır.

Ancak yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalananlara ilişkin destek ödemelerinin, özel ulaşım sağlayıcılarına ödenmesi konusunda "*Ücretsiz Seyahat Kapsamında Yapılacak Gelir Desteği Ödemesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" kapsamında başvuru yaptığı görülmüştür. Söz

konusu başvuru kapsamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 108.332.225,00 TL destek ödemesinin Belediye'ye aktarıldığı ve Belediyenin de bu tutarı özel ulaşım sağlayıcılarına ödediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ücretsiz seyahat hakkından faydalananlara ilişkin özel ulaşım sağlayıcılarına aktarılacak üzere İdareye gönderilen gelir desteğinin ilgili ulaşım sağlayıcılarının aylık hakedişlerinden mahsup edileceği ve diğer bir ifade ile Bakanlıktan aktarılan tutar kadar ulaşım sağlayıcılarına eksik ödeme yapılacağı belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından finanse edilen ve özel ulaşım sağlayıcılarına herhangi bir maliyet getirmeyen ücretsiz seyahat hakkı bulunan kişilere ilişkin gerçekleştirilen gelir desteği ödemelerinin özel ulaşım sağlayıcılarına ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 60: 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 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 kararıyla 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 iken, 2022/12-19 sayılı UKOME Kararı ile 1.755 adet minibüsün ve 161 adet taksi dolmuş taşımacısının da taksiye dönüştürülme işlemleri devam

etmektedir.

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, 990'ı ise 30.11.2022 tarihli UKOME kararları sonrası işlemlerini tamamlayarak taksiye dönüştürülmüş olup hali hazırdaki toplam ruhsat sahibi minibüs sayısı 4.720 olmuştur. Dönüşüme hak kazanan 1755 minibüsün tamamının işlemlerini tamamlaması durumunda 3.954 minibüs İstanbul'da faaliyet gösterebilecektir.

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 dâhil 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 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...” 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 ilgili 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 gerçekleştirilmesi 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 taksi ve 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 ödemedi, 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 yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 61: 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 dâhil 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 dâhilinde 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; büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak öğrenci ve servis 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.

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.

Yeni uygulama ile tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlenmesi 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.

Sonuç olarak, servis plakası tahsis işlemlerinin; süre ve şartları belirtilerek objektiflik, aleniyet ve rekabet ilkelerinin sağlandığı mevzuata uygun ihaleler yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 62: Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Tahsis Edilmesi

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 dâhil 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 belirlenmesi 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..." 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 kullanılması 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 muhadden bedel tespiti yapılmasının olumsuz etkilendiği, öngörü ve projeksiyon yöntemlerinin hesaplanamaz hale getirdiği, bu sebeplerden ötürü 2023 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.

Sonuç 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 verilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 63: 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 halinde, 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 yerinde olacaktır. 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 43: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu

Yerler	2023 Yılında Yapılandırılan Tutar (TL)	Yapılandırmalardan Kalan 2023 Bakiyesi (TL)	2023 Yapılandırmasında Hesaplanan Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Tutar (TL)	Yapılandırmalardan Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Kalan 2023 bakiyesi (TL)
İskele ve Terminaller	62.671.665,01	53.532.047,31	31.828.925,63	27.850.309,97
Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	0,00	0,00	0,00	0,23
Dış İskeleler	16.838.650,42	14.383.013,95	8.986.022,26	7.862.769,69
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	6.216.775,51	5.310.162,46	3.378.462,87	2.885.770,39
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	1.798.076,92	1.535.857,41	980.122,85	857.607,53
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	749.299,79	640.027,10	365.138,19	319.495,95
Toplam	88.274.467,65	75.401.108,23	45.538.671,80	39.775.953,76

Tablo 44: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu

Yerler	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Toplam (TL) (31.12.2023 itibarıyla)
İskele ve Terminaller	53.458.282,18	663.102,61	52.795.179,57
Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	6.736.366,18	6.652.623,30	83.742,88
Dış İskeleler	16.130.130,36	187.208,79	15.942.921,57

Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	4.224.793,62	0,00	4.224.793,62
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	1.260.724,44	20.419,22	1.240.305,22
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	570.109,92	7.607,04	562.502,88
Toplam	82.380.406,70	7.530.960,96	74.849.445,74

Diğer taraftan, söz konusu sözleşmeler çerçevesinde kullanım hakkı ilgili Şirkete devredilmiş olan yerlerin bazıları çeşitli kamu kurumlarının mülkiyetinde olup düzenlenen protokol ve sözleşmeler ile bahsi geçen yerler İBB'ye tahsis edilmiştir. Bu tahsisler karşılığında İdare tarafından ilgili kamu kuruluşlarına yıllık ödeme yapılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda örnek olarak 2022 ve 2023 yılı ödemelerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 45: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler

İl	İlçe	Kullanım Amacı	Ödemenin Yapıldığı Kurum	2022 Yılı Ödenen Tutar (TL)	2023 Yılı Ödenen Tutar (TL)
Balıkesir	Bandırma	Otopark Bandırma İskelesi	TCDD	598.108,78	1.061.525,37
Balıkesir	Bandırma	Bandırma Limanı Yanaşma Yeri	... AŞ	872.633,35	1.417.592,65
İstanbul	Fatih	Sirkeci Gar	TCDD	3.136.836,48	5.227.879,44
İstanbul	Üsküdar	Harem Mevkii Araç Ekleme Yeri	TCDD	695.468,40	1.157.455,68
Bursa	Mudanya	Güzelyalı İskele ve Terminali	Bursa Büyükşehir Belediyesi	2.839.530,13	4.892.794,37
Toplam				8.142.577,14	13.757.247,51

Ayrıca, kullanım hakkını ilgili Şirketin aldığı yerlere ilişkin olarak imzalanan altı 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 hallerde 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 İşi” 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. Ayrıca bazı yerlerde alt kiracının da bir alt kiralama daha yaptığı görülmüştür. Söz konusu alt kiralamalar için İdareden izin alınması gerekmektedir.

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.

Özet olarak, İdare ile İşletmeci arasında imzalanan sözleşmelerin uygulanması sürecinde aşağıda yer verilen 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 verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yapılmayan ödemeler için icra takiplerinin başlatıldığı ancak buna karşı işletmeci tarafından itiraz davalarının açıldığı, alt kiralamalara ilişkin işlemlere ise başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili kanun hükümleri ve İdare ile işletmeci Şirket arasında imzalanan sözleşmelerde/şartnamelerde yer alan hükümler doğrultusunda kullanım hakkı sürecinde tahsilatların düzenli olarak yapılması, akde aykırılık oluşturan hallerde gerekli işlemlerin İdare tarafından ivedi olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 64: Bazı İskelelerin İşletme Hakkının Devrine İlişkin Alınan Meclis Kararının Alt Kiracılara İlişkin Hükümlerinin Rekabeti Engelleyici Nitelikte Olması

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 (kiralatabileceği) 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, yaşama, 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 konusu hususun 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 65: Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından 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 (X) 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 (X) AŞ'ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki (X) 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 (X) AŞ'ye pay verilmesi öngörülmüş iken İdare ile (X) 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.

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.

Bahsi geçen ihaleleri alan İdare iştiraki (X) AŞ'nin yayınlanmış mali tabloları incelendiğinde de karbon piyasasındaki işlem hacminin nasıl hızlı bir artış gösterdiği açık bir şekilde görülebilmektedir. (X) 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. 2022 ve 2023 yıllarında dikkate değer bir karbon kredisi satış geliri elde edilmemiş olmasına rağmen (X) AŞ'nin 2022 yılı Faaliyet Raporunda yer alan;

“... yıllık yaklaşık 1,5 milyon ton karbon kredisi hesabımızda aktif edilmektedir. 2022 yılı içerisinde İBB Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisleri ile Biyometanizasyon Tesislerinde gerçekleştirilen karbon emisyon azaltımı sonucunda, karbon kredisi elde edilmesi ile ilgili Gold Standard başvuruları yapılmıştır. İlgili başvuruların 2023 yılı içerisinde sonuçlanmasının ardından tüm enerji üretim tesislerimizde gerçekleştirilen toplam emisyon azaltımı sonucunda yaklaşık 3 milyon ton karbon kredisinin hesabımızda aktif edilmesi öngörülmektedir” ibaresi karbon kredisi satış gelirlerinin sonraki yıllarda önemli boyutlara ulaşacağını göstermektedir.

Katı bertaraf ve düzenli depolama tesisleri ile atık yakma tesisinin işletilmesi işlerinin sözleşmeleri ile yüklenici firma (X) AŞ'nin alt yükleniciler ile yaptığı sözleşmelerin incelenmesi neticesinde;

Odayeri ve Kömürcüoda Katı Atık Düzenli Depolama Alanı için İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; (X) AŞ ile alt yükleniciler arasında yapılan sözleşmelerde Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %80'inin (X) AŞ'ye ait

olacağı hükme bağlanmıştır.

Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Alanı için İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; (X) AŞ ile alt yüklenici arasında yapılan sözleşmede Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %41'inin (X) AŞ'ye ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Kememburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işinde ise İdare ile (X) 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 66: 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;

- Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama ve Kömürcüoda Düzenli Depolama Alanlarında depolama sonrası açığa çıkan depo gazının (LFG) toplanması, enerjiye dönüştürülerek işletilmesi ve çevreye olan zararlı etkisinin bertaraf edilmesi işleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile İdarenin iştiraki olan (X) AŞ'ye ihale edilmiştir.

- Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi için kurulacak tesislerin inşa ettirilmesi, 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 (X) AŞ'ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki (X) AŞ, bu yerlerin işletmesini alt kiracılık sözleşmeleri ile üçüncü kişilere kiralamıştır. Alt kiracılık sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde (X) AŞ'nin elektrik üretiminden elde edilen gelirden aldığı ciro paylarının, İdarenin elde ettiği paylardan çok daha yüksek olduğu görülmüştür. Şöyle ki;

- Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama Alanı ve Kömürcüoda Düzenli Depolama Alanı için İdare payı cirodan %8 pay olarak öngörülmüş iken asıl kiracı (X) AŞ'nin alt kiracılar ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde (X) AŞ'ye %36 ve %40 cirodan pay verilmesi öngörülmüştür.

- 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 (X) AŞ'nin alt kiracı ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde bu alanların işletilmesi ve depo gazının yakılarak elektrik enerjine dönüştürülmesi sonucu elde edilen elektrik gelirinden(X) AŞ'ye %41 pay verilmesi öngörülmüştür.

Bahsi geçen tesislerden 2020,2021 ve 2022 yıllarında İdare payları ve (X) AŞ'nin payları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 46: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler

Yıl	İdare Geliri (TL)	(X) Aş Geliri (TL)
2020	37.679.925,32	178.739.307,75
2021	66.032.483,58	308.530.437,04
2022	151.195.803,69	707.220.473,15

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 (X) 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 (X) 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, (X) 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 67: 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 şartlardan farklı bir yapıya bürünmüş ve 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 gerçekleştirilmesi hem 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yukarıda yer verilen hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen 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 öngörülmüş 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 sürülmüştür.

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 görülmesi 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 geçmez iken değişiklik sonrasında yıllık ciro 100 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 itibarıyla 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 düşünüüyorsa belediye meclisinin kararı alınarak ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 68: 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 ile; 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı ile kiraya verilmesi mümkündür. Kira süresi biten taşınmazların ise yeniden kiralama ihalesi ile kiraya verilmesi 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 47: 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	Büyüçekmece 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 Otoparkı	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 dâhil 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 verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 11.10.2023 tarih ve 990 sayılı Belediye Meclis Kararı doğrultusunda işletildiği ifade edilse de, ilgili Meclis Kararı'nın eklerinde hangi otoparkların olduğuna ilişkin kanıtlayıcı belgelerin sunulmamış olması, ilgili Karar'da sosyal tesislerde bulunan otoparklara ilişkin herhangi bir hükmün olmaması ve İşletmeler Müdürlüğü ile İSPARK AŞ arasında 01.12.2020 yılında imzalanan Sosyal Tesis Otoparkları Hasılat Paylaşım Kira Sözleşmesi ve bu sözleşmeye eklenen 28.02.2023 tarihli Ek Protokole göre belirlenen %25 kira bedelinin (11.10.2023 tarih ve 990 sayılı Meclis Kararında bu oran; katlı otoparklar için %15, yol üstü ve açık otoparkları için %5 belirlenmiştir.) halen uygulanıyor olmasından dolayı ilgili Meclis Kararı'na göre işletilmediğini göstermektedir.

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 69: Bazı Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamı dışında kalan bazı taşınmazlar ile işletme haklarının ihale yapılmaksızın Belediye şirketlerine devredildiği tespit edilmiştir.

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 48: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları

No	Şirket Adı	Konusu	Meclis Kararı	İşletme Süresi
1	İSPARK	Akıllı Bisiklet Kiralama Sistemleri İşletme Yetkisi	13.05.2015 Tarih ve 725 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl
2	İSPARK	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	BELBİM AŞ	İstanbul Geneli Kart Başvuru Merkezi	13.09.2018 Tarih ve 1393 Sayılı Meclis Kararı	10 Yıl
5	AĞAÇ AŞ	Eyüp İlçesi Muhtelif Taşınmazların Fidanlık Olarak Kullanılması	12.07.2013 Tarih ve 1589 Sayılı Meclis Kararı	15 Yıl

İSPARK 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 araçlarına park yeri 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 AŞ'ye 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 AŞ'ye 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.

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; İSPARK'a verilen "Akıllı Bisiklet Kiralama Sistemleri İşletme Yetkisi" ve "Deniz Araçları Park Yeri", İstanbul Ulaşım AŞ'ye verilen "Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parseller" ve BELBİM'e verilen "İstanbul Geneli Kart Başvuru Merkezinin" 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesinde bahsedilen toplu ulaşım hizmetleri kapsamında veya tamamlayıcı faaliyetleri niteliğinde olduğundan ilgili mevzuat ile uyumlu olduğu ifade edilmiştir.

Deniz araçları park yeri işletmeciliği, Eyüp İlçesindeki muhtelif parseller, İstanbul Geneli Kart Başvuru Merkezi ile akıllı bisiklet kiralama sistemleri işletme yetkisinin toplu ulaşım hizmetleri kapsamında değerlendirmesi 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 70: 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, işletirmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme bulunmaksızın bazı ilçe belediyeleri iştirakleri tarafından kullanıldığı 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) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek 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 çekilmesi 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 tespite

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, işletmek 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 tespiti 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 kapsama aykırı faaliyetlerde bulunanlara ise, 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işletmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme bulunmaksızın hukuka aykırı şekilde Maltepe Belediyesi İştiraki MAPARK AŞ ile Kadıköy Belediyesi İştiraki KASDAŞ AŞ tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerinde İdare tarafından; bulguda bahsi geçen bazı yerlerin mühürlenerek faaliyetten men edildiği, KASDAŞ ve MAPARK tarafından yapılan otopark faaliyetleri ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmasının İSPARK AŞ'den istendiği, mühürlenerek faaliyetten men edilen bazı yerlerin mühürlerinin bozularak faaliyetin devam ettiği tespit edildiğinden Anadolu Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulduğu, Ulaşım Dairesi Başkanlığının 21.05.2020 tarihli ve TN:465904 sayılı yazısı ile, İlçe Belediyelerine bu konuda yetki devri yapılmadığı, benzer uygulamalar yapan kurum ve

kuruluşlara daha önce resmi yazılar ile bildirildiği, yapılmakta olan bu tür uygulamalara ivedilikle son verilmesi hususunda Maltepe Belediye Başkanlığına yazı yazıldığı, diğer taraftan İlçe belediye başkanlıkları tarafından, iştirakleri olan şirketlere gereken desteğin verilmesi ve yetki devri yapılması taleplerinin uygun değerlendirilmediği resmi yazılar ile farklı zamanlarda uygulama yapan ilgili Belediye Başkanlıkları ile diğer kurumlara bildirildiği, meri yasalara ve kararlara aykırı hareketten dolayı yapmakta oldukları uygulamalara son vermelerinin talep edildiği, ayrıca; konusu gereği ilgili mahaller için İBB Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğü ile İBB Zabıta Dairesi Başkanlığı tarafından yaptırım uygulanarak otopark faaliyetlerinin sonlandırılmalarının yine talep edildiği, buna karşılık; ilçe belediye başkanlıklarının bazılarının izinsiz kontrolsüz ve yetki devri yapılmaksızın oluşturdukları işletme faaliyetlerine fiilen devam ettiği ve mevcut durumdan dolayı İlçe Belediye Başkanlıkları ile İdare arasında devam etmekte olan yargılama süreçlerinin bulunduğu ve yaptıkları mevcut uygulamaları derhal sona erdirmeleri hususlarında ihtar içeren yazışmaların bulunmakta ve devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

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.

BULGU 71: Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından İşgal Edilerek Ticari Faaliyette Bulunulması

İdareye ait Büyükçekmece İlçe sınırları içerisinde bulunan taşınmazın ilçe belediyesi tarafından işgal edildiği ve ücretli otopark olarak işletildiği 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 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, Hazinesinin 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 AŞ 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) ile ilgili yerin açık otopark olarak kullanımına ilişkin uygun görüş alındığı anlaşılmış, 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 itibarıyla herhangi bir devir yapılmamış, 09.10.2022 tarihli yerinde yapılan tespit raporunda Büyükçekmece ilçesi, Atatürk Mahallesi, 2678 ada 1 parsel güneybatısı dolgu alanda bulunan 3.412,00 m²'lik Açık Otopark alanının Büyükşehir Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesis İşletmesi tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

2013 yılından itibaren ilgili taşınmazın herhangi bir tahsis, kiralama veya protokol olmaksızın Büyükşehir Belediyesi tarafından ücretli otopark olarak kullanıldığı ve herhangi bir bedel ödenmediği, hali hazırda Büyükşehir Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesis İşletmesi tarafından "Albatros Açık Otopark" adı altında işletildiği 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 verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların başladığı ancak henüz tamamlanmadığı ifade edilmiştir.

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 yerinde olacaktır.

BULGU 72: 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 tesbit olunan önleme bölgelerindeki arsalar, öncelikle gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verilir.

Bu arsalarından, 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 olmıyan 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, ayni 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 30.01.2023 tarihli ve 365716 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 2023 yılları arasında gecekondusu tasfiye edilen hak sahipleri ile dar gelirli konutsuz vatandaşlara toplam 1.340 adet konut tahsis edildiği ve 31.12.2023 tarihi itibarıyla söz konusu hak sahiplerinin kendilerine tahsis edilen konutlarda 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 2023 yılı içerisinde aidat ve ortak giderler karşılığı olarak toplam 1.508.797,00 TL İdare bütçesinden ödeme yapılmıştır.

Tablo 49:Boş Daire Aidatları

İlçe / Bölge	Ada / Parsel	Boş Daire Adedi	m ² Net Alan	Oda Sayısı	2023 Yılı Döneminde Ödenen Aidat Bedelleri
Çatalca					99.215,00 TL
Ferhatpaşa	121/2	6	90	2+1	
Eyüpsultan					
Güzeltepe	613/1 612/1 607/7	4	100	2+1	
Kağıthane					633.150,00 TL
Hamidiye	6919/48 6906/24 6906/23 6905/16	129		2+1	
Hamidiye	6954/47 6953/33	6		1+1	
Seyrantepe	7696/15	315	95	2+1	
Sarıyer					

Ayazağa	7222/20	1	85	2+1	
Kartal					
Soğanlık	10561/7 10561/6	2	90	2+1	
Pendik					288.032,00 TL
Dolayoba	0/4689	80	90	2+1	
Şeyhli	5507/10 5536/29 9065/8	19	95	2+1	
Esenyalı	10312/5	208	100	2+1	
Başakşehir					482.400,00 TL
Ziya Gökalp	1487/1	126	100	2+1	
Bahçelievler					
Kocasinan	0/4211	1			
Sultangazi					6.000,00 TL
Cebeci	3576/18	1	90	2+1	
Genel Toplam		898			1.508.797,00 TL

31.12.2023 tarihi itibarıyla İdare tarafından 775 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek üzere boş tutulan konut sayısı toplam 898 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 verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; gecekondü önleme bölgelerinde yapılacak olan gecekondü tasfiyesi çalışmalarında hak sahiplerine yönelik bahse konu boş konutların tahsis işlem süreçlerinin devam etmekte olduğu, İdareye ait ve boş konutların İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinde alınan kararlara istinaden gerçekleştirilen tasfiye işlemleri, enkaz bedellerinin zamanında yatırılamaması sebebiyle sürecin uzamasına sebep olduğu, bu sebeple konutların boş kalma sürelerinin arttığı, ayrıca alınan meclis kararlarında işlemler tamamlanmadan konutların başka bir süreç için

kullanılmaması da belirtildiğinden boş konutların hak sahiplerine bir an önce verilmesi için tasfiye işlemleri ile ilgili söz konusu belediyelerin üzerine düşen işlemleri hızlı bir şekilde gerçekleştirmesi gerekmekte olduğu ifade edilmiştir. Bu sebeple bahse konu boş konutların tahsis işlemleri tamamlanana kadar olan süreçteki ortak gider ve aidat bedellerinin ödemeleri; Kat Mülkiyet Kanunu gereğince ilgili site veya apartman yönetimlerine yapılmaya devam edeceği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar ilgili belediyelerin enkaz bedellerini geç yatırmasından ve meclis kararında işlemler tamamlanmadan konutların başka bir süreç için kullanılmaması hükmünden kaynaklı işlemlerin yavaş ilerlediği belirtilse de daha önceki Sayıştay Denetim Raporlarında da söz konusu tespit yer almakta ve boş konut sayısına ilişkin herhangi bir düşüş gerçekleşmemektedir. Bu sebeple İdarenin bulgu konusu hususa ilişkin süreçlerin hızlandırılması noktasında gerekli tedbirleri yerine getirmesi ve konutların 775 sayılı Kanun'un amacı doğrultusunda kullanılmasının sağlanarak kaynakların atıl tutulmasının önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

Sonuç olarak; 898 adet konutun boş tutulması ve boş tutulan bu konutların aidat ve ortak giderlerinin İdare bütçesinden karşılanmasında kamu yararı bulunmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 73: Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

Görev ve hizmet tahsisli konut tahsisinin mevzuata aykırı olarak yapıldığı görülmüştür.

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 İdare personeli olmadığı halde;

- İdarenin iştirak şirketlerinde istihdam edildiği halde herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan Özel Kalem Müdürlüğünde çalışan 7 belediye şirketi işçisine,

- Geçici görevlendirme ile İdarede görev alan ve görevlendirmesi son bulan ancak İdare sistemlerinde Özel Kalem müdür yardımcısı olarak görünmeye devam eden bir kişiye,

- Çeşitli doğrudan temin ile personel alım hizmeti (696 sayılı KHK kapsamında) ile İdarede görev alan 4 işçiye,

- 696 sayılı KHK ile kapsamına dâhil edilmemesi sebebiyle hizmet alımı kapsamında çalıştırılan 1 kişiye,

- Personel alımına yönelik olmayan dosyalar kapsamında İdarede görev yapan 1 taşeron firma personeline,

- Takas protokolü ile 11 adet konutun 4 adet konut karşılığında İETT Genel Müdürlüğü personeline,

- Takas protokolü ile 11 adet konutun ise 10 adet konut karşılığında İSKİ Genel Müdürlüğü personeline lojman tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu konut tahsis işlemlerinin mevzuat gereklilikleri gözetilmek suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

b) Kamu Konutlarının Tahsisinin Mevzuatta Tahsis Grupları İçin Belirtilen Şartları Gözetilmeden Gerçekleştirilmesi

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 gerçekleştirileceği 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 iskân imkânları 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, 21.12.2023 tarihi itibarıyla görev tahsisli konutlardan 21 adedinin müdür yardımcılara, 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 sağlamamaktadır. 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.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; hizmet tahsisli konutlarla ilgili olarak, Özel Kalem Müdürlüğü personeline tahsis edilen bu konutların kayıtlarının her yıl yenilendiği ve görevlerinin/görev sürelerinin sonunda tahliye edildiği ifade edilmişse de bu konutların Kanun'da belirtilen görev ve çalışma şartlarını sağlamayan ve hatta İdare personeli olmayan kişilere tahsis edilmesine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. İdare tarafından, İETT ve İSKİ ile yapılan konut takasına ilişkin olarak lojman takas protokolü kapsamında karşılıklı olarak gerçekleştirildiği belirtilmiş ancak sayısal eşitliğin sağlanmadığı görülmektedir. Ayrıca, sıra tahsisli konut tahsis edilmesi gerekli unvanlarda bulunan kişilere görev tahsisli konut tahsis edilmesine ilişkin olarak ise bu unvanlar arasında bulunan müdür yardımcısı personelin tahliye edilmesi için işlemlere başlatıldığı ifade edilmiştir ancak herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; kamu konutlarının sadece belediyenin personeli olan kişilere tahsis edilmesi ve konut dağıtım komisyonu ve/veya yetkili makam tarafından mevzuatta düzenlenen tahsis gruplarına ilişkin şartların gözetilerek dağıtım yapılması gerekmektedir.

BULGU 74: İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiyeye 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..." Hükümleri yer almaktadır.

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 onbeşinci 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, paketlenme 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 ve Ataşehir sebze ve meyve hallerinde bulunan 764 iş yerinden Bayrampaşa Halinde 44 ve Ataşehir Halinde 11 olmak üzere toplam 55 işyerinin ortaklık yapılarında yukarıda yer verilen mevzuata aykırılığın mevcut olduğu görülmüştür.

Söz konusu mevzuata 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. 2023 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; dolaylı olarak elde edilen birden fazla kiracılık hakkının mevzuatın ön gördüğü şekle getirilebilmesi için 14.12.2023 tarihli ve 1455 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile kabul edilen 2024 Yılı Ücret Tarifesinin “Açıklamalar” başlıklı 4 üncü maddesine, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde Sayıştay denetçilerince hazırlanan denetim raporlarında “İdarenin mülkiyetindeki hallerde bir kişiye birden fazla işyerinin kiralanması veya satılması” bulgusu

yer almaktadır. Rapor gereği, Hallerde birden fazla işyerini doğrudan veya dolaylı olarak kullanan gerçek veya tüzel kişinin, durumlarını Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin 28 inci maddesinin üçüncü fıkrasına uygun hale getirebilmeleri için, Ek listede yer alan Bayrampaşa (44) Ataşehir (11) toplam 55 işyerinin 29.02.2024 tarihi mesai bitimine kadar yapacakları devir işlemlerinden devir işlem bedeli alınmaz.” ifadesi eklendiği,

Bunun üzerine 2024 yılı ücret tarifesinin “Açıklamalar” başlıklı 4’üncü maddesinde yer alan 55 işyerine, 29.02.2024 tarihine kadar kira haklarını devir ettikleri takdirde, devir işlem bedeli alınmayacağı, aksi takdirde, 5957 sayılı Kanununun 11 inci maddesinin altıncı fıkrasının (k) bendine istinaden kira sözleşmesinin feshine karar verilmek üzere dosyanın belediye encümenine gönderileceği yönünde tebligat gönderildiği,

Yapılan tebligat sonucunda, Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde dolaylı olarak kiracılık hakkı elde eden 55 kişinin başvuru yaptığı, bu kişilerden 47’sinin dolaylı olarak elde etmiş olmaları kiracılık haklarının devrinin encümen kararı ile gerçekleştiği geriye kalan 8 kişinin devir işlem süreçlerinin devam ettiği belirtilmiştir. Ayrıca İdare tarafından Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde, doğrudan birden fazla kiracılık hakkı olan gerçek veya tüzel kişi bulunmadığı ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar belediye meclis kararına ilişkin tebligat yapıldığı ve söz konusu 55 işyeri sahibinin başvurusu sonucu kiracılık haklarının kalmadığı belirtilse de İdare tarafından gönderilen kanıtlayıcı evraklar arasında yalnızca işyeri sahiplerine yapılan tebligatın bulunduğu söz konusu 55 işyerinin kiracılık haklarının devirleri ile ilgili herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmadığından İdare cevabında bulgu konusu hususu tam olarak karşılayamamaktadır.

Sonuç olarak; Yönetmelik’in 28’inci maddesinin üçüncü fıkrası ile Geçici 1’inci maddesinin onbeşinci fıkrasına uygun olarak, sebze ve meyve hallerinde faaliyet gösteren kişi ve ortaklıkların, durumlarını mevzuata uygun hale getirmeleri sağlanmalıdır.

BULGU 75: İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılmadığı ve buna bağlı olarak muhasebe kayıt bilgilerinin güncellenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise; Kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihi için gerekli işlemleri yapacaklarına ve;

Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından tashihi yükümlülüğünün kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olacağı; ancak cins tashihi ile ilgili gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağına hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 50: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlara İlişkin Bazı Örnekler

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Tapu Taşınmaz Niteliği	Mevcut Kullanım Şekli	Yüzölçümü (m ²)
Şişli	Harbiye	768	5	Havuz ve Eşçarı Müsmire ve Gayri Müsmure ve İki Bostan Kuyusu ve Bahçesi Olan İki Ahşap Ev ve Çiftlik Parkı	Küçükçiftlik Park Konser Alanı	9.586,25-5/8 Hisse
Üsküdar	Selimiye	2649	1	Arsa	Benzin İstasyonu	1.505
Beyoğlu	Cihangir	651	1	Arsa ve Çocuk Bahçesi	Katlı Otopark	864
Beyoğlu	Bereketzade	165	12 ve 13	Kâgir Ev	Hastane	389
Eyüp	Alibeyköy	34	8	Tarla	Okul	12.085,14

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; cins tashihi yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; belediyeye ait taşınmazların cins tashihi işlemlerinin gerçekleştirilememesi nedeniyle 2023 yılı mali tablolarındaki 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının hatalı tutarlarla yer almasına neden olunmuştur.

BULGU 76: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan taşınmazlarını özel elektrik dağıtım şirketince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye (TEDAŞ) ve doğrudan 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 dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 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 kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un 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 yirmibeş 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 bazılarını doğrudan TEDAŞ'a, bazılarını elektrik dağıtım şirketleri adına TEDAŞ'a, bazılarını ise doğrudan elektrik dağıtım şirketlerine muhtelif tarihlerde tahsis ettiği görülmüştür. Mevzuata aykırı şekilde gerçekleştirilen toplam taşınmaz tahsisi sayısı 94'dür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Belediye projelerinin geçici kabullerinin yapılabilmesi için dağıtım firmaları tarafından irtifak hakkı tesis edilmesinin zorunlu tutulduğu, bu sebeple projelere konu alanlarda TEDAŞ adına 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca irtifak hakkı tesis edildiği, projelere konu olmayan alanlar için ise Milli Emlak Tebliğlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde 25 yıllık irtifak hakkı belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak bulguda irtifak haklarına yönelik herhangi bir tespit bulunmamakta olup bulgu 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi hükmüne istinaden gerçekleştirilen taşınmaz tahsislerini ihtiva etmektedir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih 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 itibarıyla 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 sürdürmüştür.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Yine doğrudan elektrik dağıtım şirketlerine taşınmaz tahsis edilmesi de yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç 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. Elektrik dağıtım şirketlerine doğrudan taşınmaz tahsis edilmesi ise; yukarıda yer verilen mevzuata aykırıdır ve tahsislerin gerekli iş ve işlemler yerine getirilerek iptali sağlanmalıdır.

BULGU 77: Bazı Dernekler ile Vakıfların Etkinlik ve Programlarında Kullanılmak Üzere Tahsis Edilen Otobüs Bedellerinin Belediye Tarafından Karşlanması

İdare tarafından İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nden (İETT) bazı dernekler ile vakıfların etkinlik ve programlarında kullanılmak üzere otobüs talep edildiği ve bedelinin İdare tarafından karşılandığı görülmüştür.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncü maddesinin birinci fıkrasında aynen: "*Gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim*

kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla; kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir.

Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapatılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere; dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir.

Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi ise 5018 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesine açıkça aykırıdır.

Yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2023 yılı içerisinde bazı dernekler ile vakıfların etkinlik ve programlarında kullanılmak üzere otobüs tahsisi için İETT’ye talep yazısı yazıldığı ve ücretlerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılandığı görülmüştür. Söz konusu etkinlikler için 37 otobüs farklı gün ve saatlerde derneklere ve dernek etkinliklerine tahsis edilmiştir.

İşin ayrıntısı incelendiğın de İdare tarafından, 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde belirtilen, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hükmüne istinaden İstanbul Büyükşehir Belediyesi meclisi kararı alındığı ve 12.05.2011 tarih 1118 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararına istinaden bu bedellerin karşılandığı ifade edilmiştir.

Ancak her ne kadar meclis kararına istinaden, tahsis edilen otobüs bedellerinin karşılandığı görülse de belediye meclisinin Kanunlara aykırı bir hususta karar alamayacağı bu yönüyle karşılanan bedellerin Meclis Kararı kapsamında ödenmesi mevzuata uygun hale

gelmemektedir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde Belediyenin dernek ve etkinliklerinde kullanılmak üzere tahsis edilen otobüs bedellerinin İdare tarafından karşılanması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 12.05.2011 tarih 1118 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararına istinaden İETT tarafından tahsis edilen otobüs bedellerinin Belediye bütçesinden ödenmemesine karar verildiği, Belediye'nin 5393 sayılı Belediye Kanununun 60'ncı maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 24'üncü maddesi kapsamında olan engelli bireyler, çocuk trafik eğitimi, toplu ulaşım sefer aksamalarını bertaraf etme (metro bakımı vb. nedenlerle), valilik, emniyet veya askeriye tarafından yapılan etkinlik bazlı talepler gibi durumlar için otobüs tahsisi yapıldığı belirtilerek söz konusu tahsislerin mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak bulgu konusu husus İETT tarafından doğrudan yapılan tahsisler ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında olan tahsisler ile ilgili olmayıp Belediye tarafından talep edilen ve 5018 sayılı Kanunu'nun 29'uncu maddesi kapsamında ödenmemesi gereken otobüs tahsis bedellerinin ödenmesi ile ilgilidir. Bu kapsamda İdare tarafından 2023 yılı içerisinde 4215 otobüs; engelli bireyler, çocuk trafik eğitimi, toplu ulaşım sefer aksamalarını bertaraf etme (metro bakımı vb. nedenlerle), valilik, emniyet veya askeriye tarafından yapılan etkinlik bazlı talepler gibi çeşitli etkinlikler için İETT den talep edilmiş ancak 4215 otobüs talebinin içerisinde yer alan 37 adet otobüsün yukarıda yer alan 5018 sayılı Kanun'a aykırı olarak çeşitli dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere tahsis edildiği ve bedelinin İdare tarafından karşılandığı görülmüştür. Bu yönüyle İdare bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak; dernek etkinlik ve programlarında kullanılmak üzere İETT tarafından tahsis edilen otobüs bedellerinin Belediye bütçesinden ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 78: İdare Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Bazı Kişi, Vakıf ve Kurumlara İndirim veya Ücretsiz Tarife Uygulanması

İdare tarafından sunulan çeşitli hizmetlerde, bazı gerçek ve tüzel kişilere mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler ve/veya ücretsiz tarifeler uygulandığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu

hizmetlerinden faydalanmasında diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı'nın, 4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı dahi yapılmamıştır.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında; belediye personeli ve kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle, İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkün bulunmaktadır. Örneğin; şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan konularda belediye personeli ve kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, dernek ve vakıflara, kamu kurum ve kuruluşlarına indirim yapılması veya bu kişi ve kurumlar için indirimli tarife belirlenmesi veya ücretsiz tarife uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, 15.12.2022 tarihli ve 1591-1592-1593 sayılı Meclis Kararı ile yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak alınan kararlarla, Boğaziçi İmar Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, İmar Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, İstanbul Darülaceze Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret

tarifesinde, Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Kütüphane ve Müzeler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Lojistik Yönetimi ve Terminaller Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Makine İkmal Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Merkez İtfaiye Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Planlama Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, ilgisine göre; belediye-bağlı kuruluş-belediye şirket personeli ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, çeşitli vakıflara, kar amacı gütmeyen köy dernekleri ve STK'lara, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına indirim ve/veya ücretsiz tarife uygulandığı görülmüştür.

Ayrıca sosyal tesislerde uygulanan ücret tarifelerinin Başkanlık Oluru ile belirlendiği ve belediye-bağlı kuruluş-belediye şirket personeli ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının personeline yine mal ve hizmet bedellerinde indirim uygulandığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13'üncü maddesine yer verildikten sonra, "Belediyenin görev ve sorumlulukları başlıklı" 14'üncü maddesine yer verilmiştir. 5393 sayılı Kanunun "Belediyenin giderleri başlıklı" 60'ncı maddesinin (i) bendinde yer alan; "*Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*" hükmüne değinildikten sonra Belediye Gelirleri Kanununun ücrete tabi işler başlıklı 97'nci maddesinde yer alan hükme yer verilmiş ve belirtilen yasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ücret belirleme yetkisinin Belediye Meclisine verildiğinin anlaşıldığı, ayrıca İBB Meclisinin 2023 ücret tarifelerini belirten Meclis Kararında yer alan kültür merkezlerinin tahsislerinin tamamında adı geçen Meclis Kararında belirtilen ücretlerin tahsil edildiği, hiçbir kültür merkezi tahsisinde geçerli tarifeler üzerinden bir indirim uygulanmadığı, bütün ücretli tahsislerde İBB Meclisince belirlenen ücretlerin tahakkuk ettirildiği, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde; "*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek*" ifadesinin yer aldığı, yine aynı Kanun'un "Belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinin (e) bendinde; "*Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler*" ifadesinin yer aldığı, 2023 yılı "Aylık Çocuk Etkinlik Merkezi" hizmetinde de belediye personeli ve belediye personeli hariç kategorilerinde her hangi bir fiyat farklılaştırılmasına gidilmediği, ancak belediyece yürütülen bahse konu hizmetlerde yoksunluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesizler için hizmet alanları dâhilinde çeşitli hizmetlerin verildiği ve bu kapsamda destekler sunulduğu ve ailelerin sosyo-ekonomik

durumlarının, meslek elemanları tarafından yapılan sosyal incelemeler neticesinde değerlendirildiği ve sosyal inceleme sonucu muhtaçlığı tespit edilen ailelere ihtiyaçları doğrultusunda destek olunduğu, bu kapsamda Belediye Meclis Kararı ile ücret tarifesine konu edilen ve yukarıdaki açıklamalardaki hususlarla belirlenen grupların “4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında değerlendirilemeyeceği, bir ticari faaliyetin kapsamında hizmet üretmedikleri, ücretsiz veya indirimli bir tarife belirlenmesinden çok, hizmetin kapsam, nitelik ve kriterlerine bakıldığında bir sosyal hizmet niteliğinde olduğu, Belediye bütçesine bu amaçla konan ve İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin, 5393 sayılı Kanun’dan aldığı yetkiye dayanarak (Sayıştay görüşü alınarak) çıkardığı “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği” usul ve esasları dikkate alınarak dolaylı bir gelir desteği modeli ortaya konulmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından ücret belirleme yetkisinin belediye meclisinde olduğu ifade edilmişse de bulguda belediye meclisinin mevcut düzenlemeler kapsamında ücret belirlemesine ilişkin herhangi bir hususa yer verilmemiştir. Bulguda belediye meclisinin yetkilerinin kanunlarda belirlendiği ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı anlatılmaktadır. Belediye meclisinin ücret tarifelerini belirlerken 4736 sayılı Kanun ve muafiyet kararları ile bağlı olduğu açıktır. Kanun’un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. Bahsi geçen muafiyet kararları haricinde başka kişi, kurum, kuruluş, dernek vb.'ne farklı ücret tarifesi uygulanması veya ücretsiz ya da indirimli tarife uygulanması ise mümkün bulunmamaktadır.

Belediye meclislerinin yetkileri kanunlarda belirlenmiş olup söz konusu meclisler ancak kendilerine verilen yetki çerçevesinde karar alabilmektedir. Söz konusu meclisler kanunla kendilerine yetki verilmeyen bir konuda karar alamayacağı gibi kanunların açık hükmüne aykırı karar da alamazlar.

Cumhurbaşkanı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsi geçen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesi veya Başkanlık Oluru ile indirimli veya ücretsiz sunulmaması gerekmektedir.

BULGU 79: Misafirhane Konaklama Ücretlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi

İdarenin 2023 mali yılı yönetim dönemi hesabı ve bilgi sisteminin incelenmesi neticesinde, misafirhanelerdeki konaklama bedellerinden bazılarının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendi ile Belediye Başkanına belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi verilmiş olup, Belediye Başkanının 5018 sayılı Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde hükme bağlandığı üzere sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden meclislerine karşı sorumlulukları bulunmaktadır.

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 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."

"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."

"Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde;

"...

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."

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde;

“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur...”,

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde;

“...

belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... 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.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Belediyenin taşınmaz mallarının idaresinden ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden ve belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekten üst yönetici olarak Belediye Başkanının sorumluluğu bulunmaktadır.

Diğer yandan, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludurlar. Muhasebe yetkilisi ise; yukarıda yer verilen düzenlemeler uyarınca gelirlerin ve alacakların tahsilinin sağlanmasıyla yükümlüdür.

İdarenin sahibi olduğu misafirhanelerdeki konaklamalar ile ilgili 2023 yılı eylül ayına ilişkin yapılan incelemede; eylül ayında 2 adet misafirhanede toplam 1.773 adet konaklama yapıldığı, bu konaklamalardan 199 adetinin ücretinin ise tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Eylül 2023 döneminde Florya Yerleşim Birimlerinde 506 adet konaklama gerçekleştiği ve tamamının tahsil edildiği, yine aynı dönemde Zeytinburnu Sosyal Tesisinde 1767 adet konaklama gerçekleştiği ve yine

tamamının tahsil edildiği ifade edilmiştir. Ancak herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ya da belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen düzenlemelere uygun şekilde, misafirhanelerde konaklayan kişilerden konaklama ücretlerini tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 80: Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarının, tahsilat ve takip işlemlerinin yeterli düzeyde gerçekleştirilmediği ve dolayısıyla 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'inci 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 lüzumunun 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 2023 yılı gelir kesin hesabının incelenmesi neticesinde; bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/tahsilat oranının 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 51: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Tablo

No	Açıklama	2022 Yılından 2023 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A) (TL)	2023 Yılı İçerisinde Yapılan Tahakkuk (B) (TL)	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B) (TL)	Toplam Tahsilat (D) (TL)	2023 Yılından 2024 Yılına Devreden Tahakkuk (E)=(C-D) (TL)	Tahakkuk/Tahsilat Oranı (F)=(D/C)
1	İdari Para Cezaları	1.367.351.190	978.885.150	2.346.236.340	190.487.683	2.154.958.602	8,12%
2	Otopark İşletmesi Gelirleri	110.718.452	121.221.203	231.939.655	18.340.730	213.598.925	7,91%
3	İlan Reklam Vergisi Vergi Cezaları	19.525.794	3.828.978	23.354.772	3.698.631	19.651.715	15,84%
4	Hal Araç Geçiş Ücretleri	15.054.615	15.656.435	30.711.050	3.442.428	27.268.622	11,21%
5	Ecrimisil Gelirleri	328.384.276	475.733.672	804.117.948	283.259.186	520.703.725	35,23%
6	Diğer Para Cezaları	23.434.226	8.259.887	31.694.113	14.576.762	16.904.766	45,99%

7	Mesken Ecrimisil Gelirleri	21.841.976	41.773.078	63.615.054	20.091.283	43.516.525	31,58%
8	Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	2.635.902	1.563.576	4.199.478	1.390.486	2.807.405	33,11%
9	Mesken Kira Gelirleri	1.949.283	2.913.990	4.863.273	3.580.812	1.281.878	73,63%
10	Vergi Cezaları	28.533.020	84.626.483	113.159.503	32.909.544	80.212.945	29,08%
11	Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar	36.388.213	291.172.164	327.560.377	281.033.229	46.527.148	85,80%
12	İstanbul Kart İşletme Gelirleri	4.744.276	10.749.589	15.493.865	4.741.591	10.752.274	30,60%
13	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	518.501.390	1.424.869.168	1.943.370.558	846.019.874	1.097.332.336	43,53%
14	İlan ve Reklam Vergisi	48.496.136	70.483.269	118.979.405	67.478.363	51.131.338	56,71%
Toplam		2.527.558.749	3.531.736.642	6.059.295.391	1.771.050.602	4.286.648.204	29,23%

Tabloda yer alan gelir kalemleri açısından; İdarenin, 2023 yılı itibarıyla söz konusu gelir kalemlerinde toplam 6.059.295.391 TL tahakkukunun bulunduğu, bu tutarın yalnızca 1.771.050.602 TL'lik kısmının tahsilatının gerçekleştiği ve sonuç olarak toplam tahakkuk/tahsilat oranının %29,23'de kaldığı anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle idarenin toplam 6.059.295.391 TL tutarındaki gelir tahakkukunun 4.286.648.204 TL tutarındaki kısmının tahsili 2023 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 borçluya borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için "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 iktisattan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu halde, belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; ecrimisil dosyalarının büyük çoğunluğunun (%67,64 oranında) ticari olmayan konut maksatlı gecekondularından oluştuğu dikkate alındığında, vatandaşın ödeme gücü olmaması sebebi ile tahsilat oranlarının düşük kaldığı, ticari olan ecrimisil dosyaları incelendiğinde ise birçok dosyanın gecekondularının alt katlarında bulunan ticari kullanımlardan kaynaklandığı, 2020 ve 2021 yılları özelinde yaşanan pandemi ve sonraki yıllara ekonomik yansımaları nedeniyle tahsilat oranlarında düşüş yaşandığı, 6183 sayılı Kanuna göre gerekli yasal takibatların yapılmakta olduğu ve mevzuat çerçevesinde borçlulara ödeme emri gönderildiği, yapılandırma kanunları ile birlikte düşünüldüğünde borcunu geniş vadeye yayan mükelleflerinde tahakkuk/tahsilat oranlarını etkilediği, tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacaklar için genel hükümler çerçevesinde 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümlerine göre işlem yapıldığı, bu çerçevede gelir tahsilatlarını artırmak amacıyla etkin önlemler alınarak, gelir türü bazında takip ve tahsilat işlemlerine mevzuat hükümleri çerçevesinde etkin bir şekilde devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde tahakkuk/tahsilat oranlarının artırılmasına yönelik gerekli iş ve işlemleri tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 81: Harç Konusu Olan Hizmetlerden Ayrıca Ücret Tahsil Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre harç konusu olan hizmetler için ayrıca mükerrer şekilde ücret tahsil edildiği görülmüştür.

Sadece kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte, ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini içermektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet için bu hizmetler karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un İkinci Kısmı harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun'un 85'inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan

“2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik’te, Kanun’da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı şekilde anlatılmış, Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ise Yönetmelik’te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir.

Yönetmelik’in 18’inci maddesinde, Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ayrıca ifade edilmiştir. 2464 sayılı Kanun’un 97’nci maddesinde aynen; *“Belediyeler 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 yetkilidir. Belediye’ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.”* hükmüne yer verilerek belediyeler tarafından hangi hizmetler için hangi şartlarda ücret tarifesi belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği ve söz konusu ücretlerin ödenmesinin zorunlu tutulduğu tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklerle aşağıda yer verilmiştir.

a) Yeni Yapı Ruhsatı Alınmasına İlişkin Ücretler

2464 sayılı Kanun’un Ek 1 ila Ek 6’ncı maddelerinde bina inşaat harcı düzenlenmiş, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç, yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle mezkûr harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde, Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatiyesi için yapılacak başvuruda dilekçe ekinde mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede, belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatiyesinin verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

Yapılan incelemede İdare tarafından, yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında metrekare üzerinden ek bir ücretin ve ruhsatın incelenmesi sebebiyle de teknik eleman ücretinin istendiği, söz konusu ücretlerin harç gibi zorunlu tutulduğu görülmüştür. Söz konusu ek ücret metrekare başına 4 TL ile 81,31 TL arasında yapının niteliğine göre değişirken, teknik eleman ücreti olarak metrekare başına 0,38 TL fiyat uygulanmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmet için ayrı bir ücret alınıp hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır ve mümkün bulunmamaktadır.

b) Avan Proje Onayına İlişkin Ücretler ve Silüet Onay Ücreti

İdarenin imar mevzuatı gereğince tahsil edebileceği harçlar, 2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde düzenlenmiş, proje tasdik işlemleri "Plan ve proje tasdik harcına" tabi tutulmuştur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 7'nci maddesinde "Plan ve proje tasdiki"; yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde belediyeye verilmesi gereken mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki olarak tanımlanmıştır.

13.04.2005 tarihli ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1. grupta yer alan belediyeler için plan ve proje tasdik harcı (beher m2 için) ticaret bölgeleri için 0,12 TL; konut bölgeleri için 0,09 TL olarak tespit edilmiştir.

İdare tarafından, mevzuatta belirtilen harç tutarının haricinde yapı ruhsatı alabilmek için proje başvurularından, avan proje onayına ilişkin ücretler ve silüet onay ücreti tahsil edilmektedir. Ancak, mezkûr Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde İdareye sunulan mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki hizmetleri karşılığında sadece plan ve proje tasdik harcı alınması gerekmektedir. Harç konusu edilen bir hizmetten, ayrıca ücret talep edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

c) Yapı Kullanma İzin Belgesi Alınmasına İlişkin Ücretler

Yapı ruhsatına istinaden inşaa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak yapı kullanma izni harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak iskân ücreti talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı kullanma izni harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde yapı kullanma izni harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken, iskân harcının konusuna giren hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet

için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır ve mümkün bulunmamaktadır.

d) Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünce Tahsil Edilen Ücretler

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekaşe bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ve işletmelere belediyeler tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı" ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki iş yerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir. "Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te işyeri açılması için bazen "ruhsat" bazen "izin" ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, 2464 sayılı Kanun'da yer alan işyeri açma izni harcının aynı zamanda işyeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde iş yerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12'nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede,

-İş yeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde işletmelerin sahip olduğu alet, makina vb. unsurlar için adet başına 224 TL ile 31.000 TL arasında değişen ücretler istendiği,

-İşletmelerin kullanım alanları için maktuen 4.686 TL ile 173.250 TL arasında değişen ücretler istendiği,

-İşletmelerin kullanım alanlarından beher metrekare başına 4,7 TL ile 44 TL arasında değişen ücretler istendiği,

Tespit edilmiştir.

Söz konusu ücret ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda iş yeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan ve tespit edilmesi gereken; sahip olunan alet, makina, işletmelerin kullanım alanlarının kontrolü, alet ve makinelerin muayene edilmesi gibi hizmetler için iş yeri açma izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine İdare tarafından; 2023 yılında idarenin ücret tarife teklifinin 15.12.2022 tarihli ve 2022/1279 dosya - 83 rapor numaralı "İmar ve Bayındırlık – Ulaşım ve Trafik Komisyonu" nun müşterek kararınca uygun görülerek İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi onayına sunulduğu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine istinaden 15.12.2022 tarihli ve 1593 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile onaylandığı ve 2023 yılında belediye meclisince onaylanan bu ücret tarifesinin uygulandığı, İdarenin işlemlerinin aksi yargı kararıyla ispat edilinceye kadar ya da hukuka aykırılık dolayısıyla idarece geri alınıncaya kadar hukuka uygun kabul edilip sonuçlarını doğurduğu, bugüne kadar ücret tarifesinin dayanağı olan idari işlemi, yani yukarıda sayılan kararlar da dahil İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararını kaldıran, değiştiren yeni bir meclis kararı ya da iptaline dair mahkeme kararı bulunmadığından meclis kararı ile uygun görülen tarifenin uygulandığı ifade edilmiştir.

Ancak, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Sonuç olarak; İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi ve bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve Kanunlara aykırı bulunmaktadır.

BULGU 82: 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; 31.12.2023 tarihi itibarıyla

1.802.523.772,00 TL tutarında tahsil edilmesi gereken (2024 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 52: 31.12.2023 Tarihi İtibariyle 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)
2019	10.380	4.928	0	4.221	0	37.361.133,59
2020	14.502	8.048	0	5.685	0	154.316.416,14
2021	26.700	10.310	0	7300	0	190.214.772,59
2022	25.446	12.486	5.510	8545	0	718.185.572,47
2023	26.200	1.611	15.100	200	850	670.962.738,94
Toplam	103.228	37.383	20.610	25.951	850	1.771.040.634,00

Tabloya göre, son 5 yıl içinde; tahsil edilmesi gereken idari para cezasının toplamı 1.771.040.634,00 TL'dir. Bu cezalardan ödeme emri belgesi gönderilmesi gereken mükellef sayısı 20.610 ve haciz işlemi başlatılması gereken mükellef sayısı ise 850'dir. Dolayısıyla Belediyenin idari para cezalarının tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un hükümleri dikkate alınarak idari para cezalarının takip sürecinde, 6183 sayılı Kanunun hükümlerine göre gerekli yasal işlemlerin hızlandırıldığı, bundan sonraki süreçte de mevzuatın ön gördüğü şekilde takip ve tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi uygun olacaktır.

BULGU 83: Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcının Sürekli Hale Getirilmesi

İdare tarafından işgal harcı tahakkuklarının 113 gün ila 365 gün arasında değişen sürelerle gerçekleştirildiği ve geçici olması gereken işgallerin kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde işgal harcının konusu düzenlenmiş olup belediye sınırları içinde bulunan ve söz konusu maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu belirtilmiştir. Kanun'un "Harcın ödenmesi" başlıklı 57'nci maddesinde ise işgal harcının, belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemede işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. İşgaliye uygulaması yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgaliye halinin geçici olması, kiralama yönteminde olduğu gibi uzun süreli kullanıma dönüştürülmemesidir.

Danıştay 9. Dairesinin E:1998/249 K:1999/60 no.lu kararında da, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinin ikinci fıkrasında, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu ve belediye tarafından işgal harcı istenebilmesi için işgale konu olan yerin umuma ait bir yer olması ve bu yerinde geçici maksatlarla işgal edilmesi gerektiğine vurgu yapılmış ve bahsi geçen yerlerin devamlı surette işgali durumunda işgal harcı istenilemeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından 617 adet mükellefe 113 gün ila 365 gün arasında değişen sürelerle işgalleri için izin verildiği, geçici olması ve peşin tahsil edilmesi gereken işgal harcının yıllık olarak tahakkuk ettirildiği ve bahsi geçen yerlerin mükellefler tarafından işgalinin mevzuata aykırı olarak kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; toplam 617 tezgâhın satış faaliyetinin geçici alan tahsisleri ile bir yıl süreyle yapıldığı, bir yılın sonunda geçici işgaliye izinlerinin aynı kişiler üzerinden yenilendiği, işgaliye harcı ödemeyen veya vefat edenlerin işgaliye izinlerinin yenilenmediği ifade edilmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere; işgaliyede esas olan işgaliye halinin geçici olması, kiralama yönteminde olduğu gibi uzun süreli kullanıma dönüştürülmemesidir.

Belediye tasarrufundaki umuma ait yerlerin yıllık sürelerle işgal harcı tahakkuk ettirilerek kullanılması ve bu yerlerden kira niteliğinde gelir elde edilmesi işgal harcının konusuna girmemektedir ve dayanaktan yoksundur.

Sonuç olarak; işgal harcının sadece usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru alan geçici ve kısa süreli işgallerde tahakkuk ve tahsil edilmesi, işgal harcının kira niteliğine dönüştürülerek işgallere süreklilik kazandırılmaması gerekmektedir.

BULGU 84: Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının Kontrolünün Yapılmaması

Hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunanlardan her yıl alınması gereken hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim lisans harçlarının idare tarafından kontrol ve takip edilmediği tespit edilmiştir.

492 Sayılı Harçlar Kanunu'nun 113'ncü maddesinin 2'nci fıkrasında “*Elektrik üretimi lisans harçları her yıl kurumlar vergisi beyannamesi verme süresi içerisinde verilen bildirim üzerine, elektrik üretim faaliyetlerinden elde edilen gayrisafi iş hasılatı esas alınarak tahakkuk ettirilir, tahakkuk ettirilen harçlar ayrıca mükellefe tebliğ edilmez ve mayıs ayı içerisinde ödenir. Genel bütçe geliri olarak kaydedilen elektrik üretimi lisans harçlarından hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim lisans harçlarının %90'ı, haziran ayının sonuna kadar, hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretimi yapan tesisin bulunduğu yerin il özel idaresine, il özel idaresi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesine aktarılır.*” hükmüne yer verilmiş,

Yine aynı Kanun'un (8) Sayılı Tarifeler bölümünün XV –Elektrik üretimi lisans harçları başlıklı bölümünde ise; “*Hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim lisansı (Her yıl için): Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında, özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunanların (Kamu Kuruluşları hariç) bu faaliyetlerden elde ettikleri bir önceki yıl gayrisafi iş hasılatı üzerinde (Binde 15) Binde 15 Üreticilerin kendi ihtiyaçları için kullandıkları elektriğin bedeli gayrisafi iş hasılatına dâhil edilmez.*” denilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından il sınırları içerisinde kaç tane hidroelektrik kaynaklı elektrik üretim tesisin bulunduğu tespit edilmediği, bu santrallerden hangilerinin üstteki kanun maddesinde belirtildiği üzere özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemediği hangilerinin ödemediğinin idare tarafından bilinmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile yazışmalara başlandığı ve yazışmalar sonrasında gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Harçlar Kanunu'na göre İstanbul il sınırları içerisinde faaliyet gösteren Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında, özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmelere ait bilgilerin gerek Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan gerekse Hazine ve Maliye Bakanlığından resmi yazı ile temin edilip bu bilgiler çerçevesinde yatırılan veya yatırılması gereken lisans harçlarının takip ve kontrolünün gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 85: İdareden Ruhsat veya İzin Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan veya idareden işyeri açılışında izin alma zorunluluğu bulunmayan işyerlerinden işyeri açma izni harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesi: "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işyeri açma izni harcına tabidir.*" hükmünü içermekte olup harcın tarifesi Kanununun 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendinde belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 10'uncu maddesinde ise; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açmak İşyeri Açma İzni Harcına tabidir. Bu harcın uygulamasında işyeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, fabrika, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence, dinlenme ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai ve mesleki bir faaliyetle başka bir iş ve girişimin yapılmasına ayrılan ya da bu faaliyet, iş ve teşebbüslerde kullanılan yerlerdir.*" hükmünü,

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi: "*Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini*" ve (t) bendi: "*İşyeri: Ticari,*

sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin ya da girişimin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan, kara ya da su üzerindeki açık veya kapalı alanda bulunan sabit ya da mobil yerleri” hükmünü içermektedir.

Diğer taraftan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesindeki düzenlemeye göre; avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının “işyeri açma izni harcına” tabi olduğu, harcın uygulamasında işyerinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 10’uncu maddesinde tanımlandığı, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek gruplarının belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulduğu, ancak madde metninde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının “işyeri açma izni harcına” tabi olduğu ve madde metninde herhangi bir muafık veya istisna hükmüne yer verilmediği, bu sebeple yukarıda anılan meslek gruplarının da işyeri açılışlarıyla ilgili “işyeri açma izni harcına” tabi oldukları anlaşılmıştır.

Nitekim Danıştay 9. Dairesinin E:2001/3500 K:2005/3599 no.lu kararında muayenehanelerin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi tutulmasında hukuka aykırılık görmemiş ve yine aynı Daire E:2006/3756 K:2008/702 no.lu kararında serbest muhasebeci mali müşavirlik hizmetinin icrası için açılan işyerinden istenen işyeri açma izni harcını hukuka uygun bulmuştur.

Yapılan incelemede; İdarenin yetki ve sorumluluk alanındaki serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek gruplarının işyeri açılışlarından işyeri açma izni harcının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda tespit

çalışmalarına başlanıldığı ve çalışmalar tamamlanınca tahsilat işlemlerinin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun şekilde, sorumluluk alanındaki herhangi bir işyerinin açılışından işyeri açma izni harcını tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 86: Organize Sanayi Bölgeleri Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi

İdarenin harç gelirlerinin incelenmesi sonucunda, organize sanayi bölgeleri ruhsat harç gelirlerinden bazılarının bir ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği ve gönderilen harç gelirlerinin kontrolünün sağlanmadığı görülmüştür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "Yer seçimi, kuruluş ve planlama" başlıklı 4'üncü maddesinin 14'üncü fıkrasında; "...işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır." hükmüne yer verilmiştir.

İstanbul ili sınırları içerisinde yer alan Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) Müdürlüklerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsilatlarına ilişkin idareye gönderilen beyanlar neticesinde, İstanbul ilinde 8 adet organize sanayi bölgesi bulunduğu, bu organize sanayi bölgelerinden 2 adetinin ruhsat harç gelirlerinin bir kısmının bir ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği, gönderilen harç tutarlarının doğruluğuna ilişkin iş ve işlemlerin ise idare tarafından yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında sınırları, il mülki sınırları haline getirilen büyükşehir belediyesinin 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında harçların yatırılacağı ilgili belediye olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; organize sanayi bölgeleri tarafından tahsil edilip ilçe belediyesine gönderilmiş olan işyeri açma ve çalışma harcı tutarlarının Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi ve gönderilen harç tutarlarının kontrolünün sağlanması gerekmektedir.

BULGU 87: Tellallık Harcı Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

İdare tarafından Başkanlık Oluru ile tellallık harcı gelirlerinin ilçe belediyelerine devredildiği ve bu harcın tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 67-71'inci maddeleri kapsamında tellallık harcının konu, mükellef, matrah, nispet, harcın ödenmesi konuları düzenlenmiştir.

Buna göre; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışının Tellallık Harcına tabi olduğu, Tellallık Harcını, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişilerin ödemekle mükellef oldukları, gerçek veya tüzelkişilerin yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediyeye haber vermek zorunda oldukları, Tellallık Harcının matrahının, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarı olduğu, harcın nispetinin yüzde 1 olduğu bahsi geçen maddelerde zikredilmiştir.

Yukarıda yer verilen madde metninde yer alan “her ne suretle olursa olsun” ifadesi; satışı yapılan menkul ve gayrimenkul mallarla mahsullerin satış usulünün, tellallık harcının doğması açısından öneminin bulunmadığına işaret etmektedir.

Diğer yandan, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa Mahkemesinin E:2004/79 K:2007/6 no.lu Kararında;

“...Yetki devrinin hukuken geçerliliği, daha önce kanunda açıkça öngörölmüş bulunmasına bağlıdır. Ancak, kamu hukukunda yetkiler ait olduğu organ, makam görevlilerce bizzat kullanılmak üzere verildiğinden, yetki devri istisnai durumlarda söz konusudur. Nitekim, öğretide ve Danıştay içtihatlarında da yasayla bir makama verilmiş yetkilerin bu makamca başka bir makama devri ya da başka bir makamlarca kullanılmasına izin verilmesinin mümkün ve geçerli olmadığı kabul edilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanının ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde hiyerarşik bir yetkiye sahip olması ve bu yetkiye dayalı olarak yetki devretmesi, Anayasa'ya göre mümkün değildir. Yetki devri ancak, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan bir makamdan diğer bir makama doğru yapılan bir şeydir. İki ayrı tüzel kişi arasında yetki devri olamaz...” denilerek

yetki devrinin aynı kamu tüzel kişiliği içinde yapılabileceği, iki ayrı tüzel kişi arasında yetki devri yapılamayacağı vurgulanmıştır.

Yapılan incelemede; Tellallık harcı tahsil işlemlerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara rağmen, 21.04.2005 tarih ve 12734-19-000.000/2636 sayılı ve Tellaliye Harcı konulu Başkanlık Oluru ile ilçe belediyelerine bırakıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yasada sayılan yerler dışında veya belediye münadisi ve tellal bulundurmada yapılan satışlardan harç alınamayacağı değerlendirildiği, Danıştay 9. Dairesi 19/03/1986 gün ve Esas 1984/2466, Karar: 1986/1071 sayılı kararında, 2464 sayılı Kanunun 67. Maddesinde sayılan yerlerde yapılmayan satış işlemlerinden tellallık harcı alınamayacağı sonucuna varıldığı, Gelir İdaresi Başkanlığının Sayı:B.07.1.GİB.0.66/6605-199 05.09.2008*88330 yazısında; "*...Öte yandan, belediyeye ait hal, balıkhane ve mezat yerleri dışında ve belediye münadisi veya tellalı bulundurulmaksızın icra müdürlüklerinin kendi satış mahallerinde yapacakları müzayedelerden tellallık harcının aranılmayacağı tabiidir.*" denildiği, Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunun, 17.1.1992 gün ve E: 1991/55, K: 1992/97 sayılı kararında; "*Harcı doğuran ve tahakkuk ettiren işlem, tellal ve alıcının da imzasını taşıyan artırma tutanağı ile ihalenin tekemmülüdür.*" ifadesinin yer aldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare cevabında belirtildiği üzere harçların tahsil edilebilmesi için belediye tarafından bir hizmetin verilmesi gerekmektedir ve tellal görevlendirilmeden harcın tahsil edilemeyeceği açıktır. Nitekim Kanun'un "Harcın ödenmesi" başlıklı 71'inci maddesinde harcın belediyece görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz mukabilinde tahsil edileceği belirtilmiştir. Yasada sayılan yerler dışında harç kapsamında olan bir işlemin gerçekleştirilmesi halinde ise; dikkat edilecek olunursa kanun koyucu "mükellef" başlıklı 68'inci madde ile gerçek veya tüzelkişilerin yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediyeye haber vermek zorunda olduklarını düzenlemiş, haber verilmediği takdirde ise harcın yüzde 50 fazlasıyla tahsil edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu konu; Yargıtay 2. Hukuk Dairesinin 02/05/1985 tarih ve 4445/4216 sayılı içtihadında; tellaliye harcının yapılan bir hizmetin karşılığı olduğu ve belediyenin haberdar bulunmasına rağmen ihale yerinde tellâl bulundurmaması hâlinde tellaliye harcının tahakkuk ve tahsilinin gerekmediği şeklinde açıklanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yargı kararlarında da belirtildiği üzere; yetki devri ancak kanunda açıkça öngörülmüş olmak kaydıyla ve aynı kamu tüzel kişiliği içinde

yapılabilmektedir. Dolayısıyla İdare tarafından Tellallık Harcı tahsil yetkisinin ilçe belediyelerine devredilmesi ve bu gelirin tahsil edilmemesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde; Tellallık Harcının tahsiline ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 88: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde 2023 yılı ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun’un 1’inci maddesiyle 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yanında aynı Kanun’un 12’nci maddesiyle de, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 58’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiştir. Madde metni değişiklik yapılmadan önce “*Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*” şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve “*Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*” şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 1’nci maddesine göre, 29 Ekim günü, Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00’ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere göre iş yerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması halinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu harca tabi olmaya devam edilecektir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramı’nda çalışan iş yerlerinin tespitine ve ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların yerine

getirilmediği ve buna bağlı olarak tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ilgili mevzuata yer verildikten sonra, 28 Ekim saat 13:00'dan sonra çalışmak isteyenlerden idareye herhangi bir başvuru olmadığından Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'nın tahsil edilemediği, idare yetkisinde kalan iş yerlerinden Ulusal Bayram Gününde çalışıldığının beyan edilmesi ya da bildirilmesi halinde gerekli iş ve işlemlerin yapılabilmesi ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere Belediye sınırları içerisinde Ulusal Bayram olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitine ve ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların, mükelleflerin başvuruları beklenmeden idare tarafından yerine getirilmesi ve harcin tahsil edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcin takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 89: Yangın Sigorta Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi

İdare tarafından sigorta şirketlerinin beyanları üzerine tahsil edilen yangın sigorta vergisinin eksik tahsil edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun; Yangın Sigortası Vergisinin konusunu açıklayan 40'inci maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerin Yangın Sigortası Vergisine tabi olduğu, 41'inci maddesinde verginin mükellefinin sigorta şirketleri olduğu, 42'nci maddesinde matrahın yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı olduğu, 43'üncü maddesinde verginin nispetinin %10 olduğu, "Beyan ve ödeme" başlıklı 44'üncü maddesinde ise mükelleflerin bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde; bu Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olup 213

sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 331'inci maddesinde ise vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında, vergi ziyayı ve usulsüzlük cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, 213 sayılı Kanun'un "Vergi ziyayı" başlıklı 341'inci maddesinde vergi ziyasının, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade ettiği belirtilmiş olup Kanun'un "Vergi ziyayı cezası" başlıklı 344'üncü maddesinde mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Danıştay 8. Dairesinin E: 1995/2674, K: 1997/1486 sayılı kararında ise; yangın sigortası vergisinin sigorta şirketinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesince tahsil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İstanbul il sınırları içerisinde itfaiye hizmetleri Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülmektedir. İtfaiye hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülmesi sebebiyle bu hizmetlerden elde edilecek gelirlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

Sigorta şirketleri tarafından idareye beyan edilen yangın sigorta vergisi prim tutarlarının incelenmesi amacıyla; 01.01.2023-01.07.2023 tarihleri arasında tanzim edilen yangın sigortası poliçelerinin prim tutarları Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Başkanlığından yazı ile istenmiştir.

Bahsi geçen kurumdan alınan veriler ile idare kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; İdarenin yangın sigortası mükellefi 36 adet sigorta şirketi olduğu, bu 36 adet sigorta şirketinden 3 adet şirketin bahsi geçen dönemde idareye yangın sigortası prim tutarlarını eksik beyan ederek, yangın sigorta vergisini eksik ödedikleri tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde, bahsi geçen sigorta şirketlerinden verginin aslını ve vergi ziyayı cezasını tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 90: İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi

İdarenin, iştiraklerinden tahsili gereken teşebbüs ve mülkiyetler gelirleri niteliğindeki alacaklarının tahsilatının yeterli düzeyde gerçekleşmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, büyükşehir belediye başkanının, belediyenin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde taşınır ve taşınmaz mal gelirleri ile yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretlerin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine, 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 hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin 31.12.2023 tarihi itibarıyla hissedarı olduğu şirketlerden teşebbüs ve mülkiyet geliri niteliğinde olan; taşınır ve taşınmaz kira geliri, kullanım hakkı geliri, ecrimisil geliri, kurum karları, otobüs bilet geliri, hasılat payları gibi adlar altında tahakkuk etmiş ancak tahsilatı gerçekleşmemiş ve vadesi geçmiş toplam 1.473.645.475,16 TL alacağı olduğu görülmüştür.

İdarenin, şirketlerinden olan alacaklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 53: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları

Şirket	Borç Bakiyesi (TL)
AĞAÇ PEYZAJ AŞ	40.395,25
BELBİM AŞ	182.450.471,41
BELTUR AŞ	33.620.939,33
DİJİTAL MEDYA AŞ	100.744.580,46
DÜNYA TİCARET MERKEZİ AŞ	17.804.878,49
ENERJİ AŞ	6.319.680,00

HALK EKMEK AŞ	482.044,77
HAMİDİYE AŞ	1.058.706,04
İGDAŞ	5.622.610,14
İSPARK AŞ	253.780.573,52
İSTON AŞ	133.605,00
KİPTAŞ	81.219.410,14
KÜLTÜR AŞ	220.851.462,30
METRO İSTANBUL AŞ	525.684.666,49
OTOBÜS AŞ	267.304,00
ŞEHİR HATLARI AŞ	4.910.074,64
İSYÖN AŞ	37.779.570,11
BOĞAZIÇI YÖNETİM AŞ	29.173,30
İMAR AŞ	240.562,80
İSTTEKOM AŞ	604.766,97

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 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; bulgu doğrultusunda gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu husus önceki yıl Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu yapılmış ve İdare tarafından aynı cevap verilmiş olsa da önemli 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 91: Bazı İlçe Belediyelerince İdareye Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilen ve mevzuat gereği büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının bazı ilçe belediyeleri tarafından, Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı 44'üncü maddesinin ilgili kısmına göre, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik

vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılmaktadır.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehirdeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin ise tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı usule göre büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi ya da gecikme zammını süresi içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde ise; Büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları ve ilçe belediyeleri, tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili idarelerin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı; gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanın şahsen sorumlu olacağı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da aynı hükmün uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 9 ilçe belediyesinin idareye çevre temizlik vergisi paylarına ilişkin bildirimde bulunmasına rağmen bahsi geçen payları 2023 yılında hiç göndermediği, idare tarafından bu alacakların tahsiline ilişkin yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında İller Bankasına yazı da yazılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin bazı ilçe belediyelerince gönderilmeyen çevre temizlik vergisi payları için gerekli iş ve işlemleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi kapsamında yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 92: Hafriyat Sahaları İşletme Gelirlerinden Bazı İlçe Belediyelerine Pay Verilmesi

İdareye münhasıran tanımlanmış olan ve ilçe belediyelerine aktarılmaması gereken hafriyat sahaları işletme ciro paylarının bazı ilçe belediyelerine aktarıldığı görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin "i" bendinde; Hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında düzenlenmiştir.

Yine aynı kanunun "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. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde; İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyelerinin hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının toplanmasına ilişkin görev yetki ve sorumlulukları sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek ve bununla ilgili düzenlemeler yapmak yetkisi büyükşehir belediyesine münhasıran verilmiş ve hafriyat sahalarının işletme devirlerinin meclis kararıyla belirli bir süre ve bedel karşılığında kendi şirketlerince yerine getirilebileceği düzenlenmiştir.

Görüleceği üzere; gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, gerekse de Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği; hafriyat toprakları ve inşaat/yıkıntı atıklarının takip ve kontrolü ile hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirleme hususunda büyükşehir belediyelerine görev ve yetki vermiştir. Ancak yukarıda yer verilen mevzuatta elde edilen gelirden ilçe belediyelerine pay aktarılmasına yönelik bir düzenleme yapılmamıştır.

Yapılan incelemede; 13.07.2020 tarih 489 no.lu, 11.10.2021 tarih 1275 no.lu, 25.05.2021 tarih 593 no.lu Belediye Meclisi kararlarına istinaden Arnavutköy, Eyüpsultan, Silivri ilçe belediyelerinde bulunan hafriyat sahalarının işletilmesine ilişkin idarenin elde ettiği gelirden bahsi geçen ilçe belediyelerine mevzuatta karşılığı bulunmaksızın pay aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusunun meclis gündemine alınarak revize edilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca, ilçe belediyelerine hafriyat sahaları işletme ciro paylarının devredilmesine ilişkin meclis kararının yasal dayanaktan yoksun olması sebebiyle bahsi geçen payların gönderilmesi mümkün görünmemektedir.

BULGU 93: Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasıyla İlgili Harcamaların İSKİ Hesaplarına Aktarılmaması

Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili İSKİ tarafından yapılan harcamaların idare tarafından karşılanmadığı görülmüştür.

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25'inci maddesinde; "Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin

işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dâhil edilemez.” hükmüne yer verilmiştir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun’da ilçe belediyelerinin görevleri arasında su ve kanalizasyon hizmetleri veya yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu kapsamda su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden yürütülmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Dolayısıyla yağmur sularının uzaklaştırılması ve derelerin ıslahı için su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılan harcamaların yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre büyükşehir belediyelerince karşılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; son 5 yıla ilişkin yağmur suyu hatlarına yönelik İSKİ tarafından yaptırılan çeşitli işler dolayısıyla toplam 2.698.069.326 TL harcama yapıldığı, ancak bu harcamalara ilişkin idare tarafından İSKİ hesabına ödeme ve/veya mahsup suretiyle toplam 1.451.103.913 TL aktarımda bulunulduğu, geriye kalan bakiye 1.246.965.413 TL tutarın ise İSKİ hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; nakit yetersizliğinden dolayı ödemelerin gecikmeli olarak gerçekleştirildiği ifade edilmiş olmakla birlikte bakiye borç toplam 1.246.965.413 TL'dir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükmü gereği, yağmur sularının uzaklaştırılmasına yönelik harcamaların idare tarafından karşılanması ve İSKİ hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 94: Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İlçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedeli ve ruhsat harcının bazı ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklikten önce, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin “Hesabın oluşumu ve geliri” başlıklı 14’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak

tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanacağı ve sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı düzenlenmiş bulunmaktaydı. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlü tarafından 26.03.2021 tarihinde yayımlanan “Altyapı kazı izni ve harcı” konulu 2021/4 sayılı genelge ile bazı özel koşullarda ilçe belediyeleri sorumluluk alanlarında yapılacak kazıya ilişkin harçları tahsil etme yetkisi, söz konusu tutarları 15 gün içinde ilgili ilçe belediyesine göndermek şartıyla yine Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; 24.12.2020 tarihinden önce doğrudan ve bu tarihten sonra da 2021/4 sayılı genelge hükümleri doğrultusunda ilçe belediyelerinin sorumluluk alanına giren yerlere ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi hesaplarına yatırılmış bulunan zemin tahrip bedelleri ve ruhsat harçlarının ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata göre tahsil ettiği ve ilgili ilçe belediyelerine aktarması gereken toplam 14.289.211,00 TL'nin ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerinde İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarına ilişkin olarak tahsil edilmiş bulunan zemin tahrip bedellerinin, mevzuat gereği ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 95: Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Şekilde Aktarılmaması

İdare tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden ilçe belediyeleri için ayrılan payların, ilgili belediyelere düzenli olarak gönderilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun; 21'inci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi

olduğu, 18'inci maddesinde, verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu, 20'nci maddesinin, 1 ve 2'nci bentlerinde, matrahın, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat olduğu (bilet bedeli dışında bağış veya başka adlar altında alınan paralar dâhil), müşterek bahislerde ise, iştirakçilerden tahsil edilen tutardan, Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar olduğu, 21'inci maddesinde nispetinin ise, biletle girilen yerlerden olan at yarışlarında %10 ve müşterek bahislerden ise %5 olduğu, hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (c) fıkrasında ise; "*2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil 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*" denilmek suretiyle Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, at yarışları dâhil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyelerince tahsil edilmesi ve maddede belirtilen esas ve oranlar dâhilinde ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

2023 yılında Türkiye Jokey Kulübü tarafından İdareye ödenen vergiler toplamı 163.641.813,86 TL'dir. Bu tutarın %20'sinin at yarışlarının yapıldığı yer ilçe belediyesi olan Bakırköy Belediyesine (32.728.073,98 TL), %30'unun ise nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrılması, kalan %50'lik kısmın ise Büyükşehir Belediyesinin geliri olarak kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılında Türkiye Jokey Kulübüncü Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergisi paylarından ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarın 22.094.935,77 TL'si devreden 81.820.184,93 TL'si yılı tahakkuku olmak üzere toplam 103.915.120,70 TL (45.897.235,40 TL'lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) olduğu, bu tutarın 11.243.356,29 TL'sinin (8.573.384,91 TL'lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) ödeme, 31.537.411,01 TL'sinin (2.106.190,34 TL'lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) ilçe belediyelerinin idareye göndereceği ÇTV payları vd. borçlarından mahsup edilmesi suretiyle toplam 42.780.776,30 TL olarak gerçekleştiği, bakiye

61.134.353,40 TL'nin ise (35.217.660,15 TL'lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) ödenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre; Türkiye Jokey Kulübü tarafından idareye her ayın 20'sinde peşin olarak ödenen vergi tutarından; 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde belirtilen esaslara göre ilçe belediyelerine düşen payların zamanında ve tam olarak aktarılması gerekmektedir.

BULGU 96: İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere İlişkin Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve 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 idare tarafından 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 bölümüne aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 54: 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.

Bahsi geçen bedellere ilişkin son 2 yıl üzerinde 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 2022 yılında İdare tarafından toplam 16.024.084,80 TL tahsil edildiği ve bu tutarın 4.608.883,27 TL’sinin ilçe belediyelerine aktarılması gereken geçiş hakkı bedeli olduğu, 2023 yılında ise idare tarafından toplam 26.208.741,92 TL tahsil edildiği ve bu tutarın 7.267.490,36 TL’sinin ilçe belediyelerine aktarılması gereken geçiş hakkı bedeli olduğu, ilçe belediyelerinin 2022 ve 2023 yılına ilişkin toplam 11.876.373,63 TL alacağıının 5.636.500,96 TL’sinin ÇTV borçlarından mahsup edilmesi suretiyle ödendiği, geriye kalan bakiye 6.239.872,78 TL’nin ise ilçe belediyelerine ödenmediği anlaşılmıştır.

Ancak yukarıda yer alan inceleme son 2 yıla ilişkindir. Bahsi geçen hesaplamaların düzenlemelerin uygulanmaya başlandığı 2013 yılından itibaren yerine getirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde, İdare tarafından takip ve tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinden, ilçe belediyelerinin tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlar üzerinden elde edilen tutarların yıllar itibarıyla ve ilgili ilçe belediyesi özelinde hesaplanması ve bu tutarların söz konusu ilçe belediyelerine gönderilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, 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 İdare tarafından değil, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 97: Müze Paylarının İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

İdare sınırları içerisinde bulunan müzelerin giriş ücretlerinden tahsil edilen paylardan ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken tutarların gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde; Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere belediye ve mücavir alan sınırları içindeki gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin yüzde 5'inin belediye payı olarak ayrılacağı, ayrılan bu payın tahsilini takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu büyükşehir belediyesine ödeneceği ve büyükşehir belediyelerince tahsil edilen bu payın yüzde 75'inin de nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin müze payı olarak 2023 yılında toplam 46.872.354,04 TL tahsil ettiği, bu tutardan ilçe belediyelerinin payı olan 35.154.265,51 TL'nin ve geçmiş yıllardan devreden 2.841.879,49 TL'nin toplamı olan 37.996.145 TL'nin; 24.531.749,31 TL'sinin ilçe belediyelerinin borçlarından mahsup edildiği, 993.589,24 TL'sinin ödeme suretiyle gerçekleştiği, geriye kalan bakiye 12.470.806,45 TL'nin ise ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata uygun şekilde, ilçe belediyelerinin müze paylarını aktarması gerekmektedir.

BULGU 98: Yol Üstü Araç Park Yerleri İşletilmesinden Sağlanan Gelirlerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

İl genelindeki muhtelif cadde ve sokaklar üzerindeki alanların yol üstü araç park yeri olarak işlettilmesinden sağlanan gelirlerden ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarların gönderilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendi uyarınca karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu; "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23 üncü maddesinin (f) bendinde de söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin % 50' sinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin son fıkrasında: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı/büyükşehir belediye başkanı/bağlı kuruluş genel müdürü ve saymanının şahsen sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; 16.01.2014 tarih ve 207 sayılı Meclis Kararı gereği İSPARK tarafından işletilen yol üstü otoparklardan elde edilen işletme gelirin %5'inin idare hesaplarına aktarılacağı, bu tutarın %50'sinin yukarıda yer verilen mevzuat gereği idarenin geliri olduğu, geriye kalan %50'sinin ise nüfuslarına göre dağıtılacak ilçe belediye payı olduğu anlaşılmış olmakla birlikte, ilçe belediyeleri için bu kapsamda idare tarafından 10.760.492,34 TL pay hesaplandığı, bu tutarın 5.077.142,19 TL'sinin ilçe belediyelerinin borçlarından mahsup edilmesi suretiyle ödendiği, geriye kalan bakiye 5.683.350,15 TL'nin ise 20 ilçe belediyesine ödenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin mevzuata uygun olarak, söz konusu geliri ilçe belediyelerine aktarması gerekmektedir.

BULGU 99: Mevzuatı Gereği Tahsil Edilen Eğlence Vergilerinden Verem Savaş Derneği ve Darülaceze'ye Gönderilmesi Gereken Tutarların Aktarılmaması

Eğlence vergileri üzerinden hesaplanan %10 oranındaki Darülaceze ve verem savaş payının zamanında aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Sosyal amaçlı yardımlar" başlıklı 103'üncü maddesinin 2'nci bendinde;

"Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10'u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10'u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; belediyelerin tahsil ettikleri eğlence vergisi hasılatının yüzde %10'unu belediye sınırları içerisinde yer alan Darülaceze müessesesine ve Verem Savaş Derneği teşkilatına aktarılması gerekmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, İdarece tahsil edilen eğlence vergileri üzerinden hesaplanan %10 oranındaki 4.594.670,70 TL Darülaceze payının Darülaceze müessesesine, 4.594.670,70 TL verem savaş payı tutarının da Veremle Savaş Derneğine hesaplandığı fakat tamamının zamanında aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; söz konusu yükümlülüğün süresinde yerine getirilmesi mevzuata uygun olacaktır.

BULGU 100: Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Aktarılmaması

İdare tarafından Kalkınma Ajansına aktarılması gereken kalkınma ajansı payının zamanında gönderilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, 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 verileceği hüküm altına alınmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve Yönetilecek Fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kalkınma ajansı pay tutarının; belediyeler tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerekmektedir. Söz konusu oran 08.08.2011 tarih 2011/2168 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile binde beş olarak belirlenmiştir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, İdare tarafından söz konusu payın haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılmadığı ve birikmiş borcun 114.153.315,00 TL olduğu ve ödemenin 14.08.2023 tarihinde gecikme faiziyle birlikte ödendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; nakit yetersizliği nedeniyle ödenemediği ve sonraki süreçte azami dikkatin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, kalkınma ajansı payının düzenli bir şekilde aktarımının yapılarak idarenin bütçesinden gecikme faizi gibi asıl alacağa bağlı ferî alacakların doğmasının engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 101: Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

2016-2023 yılları arasında hizmet ihaleleri kapsamında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin hazine ve Türkiye İş Kurumu'na gönderilmeyip idarenin emanet hesaplarında tutulduğu görülmüştür.

a) Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

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 Kanunun 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 karşılır.

...

(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 yararlanan 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.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primleri emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemede; mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 9.778.883,88 TL 2017 yılında 17.428.220,42 TL 2018 yılında ise 14.526.645,80 TL olmak üzere toplam 41.773.750,10 TL’ye ulaştığı ve bu tutarın genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; SGK Genelgelerinde ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliğinde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği ve bugüne kadar da İdareden bu yönde bir talepte bulunulmadığını bu sebeple hakedişlerden yapılan kesintilerin emanet hesaplarda izlenmeye devam edildiği belirtilmiştir. İdare tarafından her ne kadar hangi hesaba ve ne zaman yatırılacağına ilişkin bir açıklama olmadığı sebebiyle asgari ücret destek primlerini emanet hesaplarda tutulduğu ifade edilse de yukarıda yer alan 2016, 2017 ve 2018 yılında SGK tarafından çıkarılmış olan genelgelerde asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir. Asgari ücret destek primlerinin ne zaman yatırılacağı

mevzuatta belirtilmemesi söz konusu tutarların yatırılmasına engel değildir. Bu sebeple İdarenin tereddütlü olduğu hususlarda ilgili makamlarla gerekli yazışmaların yapılması ve ihalelerden kesilen asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere muhasebe müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; mevzuat hükümleri uyarınca, Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ait tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

b) 2019-2022 Yılları Arasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının İdarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikleri bünyesinde barındıran hizmet alımları kapsamında, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenen asgari ücret destek tutarlarının, yüklenici hakedişlerinden kesildiği, ancak ilgili genelgelerde belirtilen şekilde söz konusu asgari ücret primlerinin ne yapılması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Aralık ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih

ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan genelgelere hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiğinin açıklandığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 78'inci madde ile 2019 yılında, Geçici 80'inci madde ile 2020 yılında, Geçici 85'inci madde ile 2021 yılında ve Geçici 88'inci madde ile de 2022 yılında da devam etmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunca, 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78, Geçici 80, Geçici 85 ve Geçici 88 maddelerine dayanarak sırasıyla 2019 yılında 2019/8 sayılı Genelge, 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge, 2021 yılında 2021/28 sayılı Genelge ve 2022/19 sayılı SGK Genelge yayımlanmıştır.

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı ve 2022/19 Genelgelere idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamasıyla birlikte üç Genelgenin, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primlerinin 2019 yılında 3.815.524,82 TL, 2020 yılında 2.833.014,08 TL, 2021 yılında 2.422.114,67 TL, 2022 yılında 841.698,02 TL olduğu görülmüştür. Ancak idare tarafından 2019-2022 yılları arasında kesilen bu tutarların aktarımına ilişkin Türkiye İş Kurumu'na müracaat edilmediği ve söz konusu tutarların emanet hesaplarında izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; SGK Genelgelerinde ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliğinde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği ve bugüne kadar da İdareden bu yönde

bir talepte bulunulmadığını bu sebeple hakedişlerden yapılan kesintilerin emanet hesaplarda izlenmeye devam edildiği belirtilmiştir. İdare her ne kadar hangi hesaba ve ne zaman yatırılacağına ilişkin bir açıklama olmadığı sebebiyle asgari ücret destek primlerini emanet hesaplarda tuttuklarını ifade etse de yukarıda yer alan 2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı ve 2022/19 Genelgelerinin “Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum” başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili Kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu sebeple İdare cevabında bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak; 2019-2022 yılları arasında yüklenici hakedişlerinden kesilen toplam 9.912.351,59 TL asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi ve sürecin takip edilmesi gerekmektedir.

c) 2023 Yılında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin Türkiye İş Kurumu’na Gönderilmemesi

2023 yılı içerisinde hizmet alımı ihaleleri kapsamında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların Türkiye İş Kurumuna gönderilmediği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu geçici 93’üncü maddesinde;

“4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2022 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde prime esas günlük kazancı 250 Türk lirası ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2023 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) 2023 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2023 yılı Ocak ilâ Haziran ayları/dönemi için günlük 13,33 Türk lirası ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır...

4734 sayılı Kanununun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için bu maddenin birinci fıkrası uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilerek Türkiye İş Kurumuna iade edilir...

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Türkiye İş Kurumunun görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükümleri yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun'un geçici 93'üncü maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 07/03/2023 tarihli ve Asgari Ücret Desteği Konulu 2023/12 Sayılı Genelge'nin “İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6'ncı maddesinde;

“...

geçici 93 üncü madde kapsamında destekten yararlanan işverenlerin yararlandıkları destek tutarlarının ihale makamlarınca hakedişlerinden kesilebilmesi için, söz konusu destek kapsamında yararlanılan tutar “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görüntülenerek kesinti yapılacaktır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ve ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintiler İşsizlik Sigortası Fonuna aylık olarak aktarılır...” denilmektedir.

Bu kapsamda 2023 yılı için yüklenici hakedişlerinden kesilecek olan asgari ücret destek priminin, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 93'üncü madde ve söz konusu maddeye

dayanılarak çıkarılan 2023/12 Sayılı Genelge hükümleri uyarınca Türkiye İş Kurumuna aylık olarak gönderileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibari ile 2023 yılı içerisinde yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek priminin 12.850.721,39 TL olduğu tespit edilmiştir. İdare tarafından bu tutar Türkiye İş Kurumuna gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; SGK Genelgelerinde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği ve bugüne kadar da İdareden bu yönde bir talepte bulunulmadığını bu sebeple hakedişlerden yapılan kesintilerin emanet hesaplarda izlenmeye devam edildiği belirtilmiştir. İdare her ne kadar hangi hesaba ve ne zaman yatırılacağına ilişkin bir açıklama olmadığı sebebiyle asgari ücret destek primlerini emanet hesaplarda tuttuklarını ifade etse de 2023 yılı için yüklenici hakedişlerinden kesilecek olan asgari ücret destek priminin, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 93'üncü madde ve söz konusu maddeye dayanılarak çıkarılan 2023/12 Sayılı Genelge hükümleri uyarınca Türkiye İş Kurumuna aylık olarak gönderileceği ifade edilmiştir. Bu sebeple İdare cevabında bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak; İdarenin emanet hesaplarında tutulan 12.850.721,39 TL tutarında asgari ücret destek primlerinin, yüklenicilere iade edilmeden ve Belediyenin gelir hesaplarına alınmadan Türkiye İş Kurumuna gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 102: 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 Kanunun 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, işlettirmek 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, işlettirme veya kiraya verme; (l) bendinde ise kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptıрма, işletme, işlettirme 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 işlettirme veya ruhsat verme 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.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince tahsil edilmesi, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerindedir.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerekirken, 2021-2022-2023 yıllarına ilişkin olarak Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli alt kodunda idare tarafından tahsil edilen toplam 48.944.532,36 TL tutarın bulunduğu görülmüştür. İdare kayıtlarına göre; ilçe belediyelerinin alacak tutarlarına ilişkin hesaplama tablosuna aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 55: İlçe Belediyeleri Otopark Bedeli Alacak Tutarları

İlçe Belediyeleri	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	Toplam (TL)
Arnavutköy İlçe Belediyesi	11.104,00	0,00	0,00	11.104,00
Ataşehir İlçe Belediyesi	950.554,00	209.650,00	46.000,00	1.206.204,00
Avcılar İlçe Belediyesi	733.385,50	0,00	541.070,00	1.274.455,50
Bağcılar İlçe Belediyesi	2.115.326,00	0,00	100.500,00	2.215.826,00
Bahçelievler İlçe Belediyesi	1.982.354,37	522.924,78	329.668,00	2.834.947,15
Bakırköy İlçe Belediyesi	82.567,15	0,00	0,00	82.567,15
Başakşehir İlçe Belediyesi	650.100,00	0,00	0,00	650.100,00
Bayrampaşa İlçe Belediyesi	847.925,66	0,00	0,00	847.925,66
Beşiktaş İlçe Belediyesi	1.349.526,00	937.500,00	0,00	2.287.026,00
Beykoz İlçe Belediyesi	250.000,00	206.472,00	0,00	456.472,00
Beylikdüzü İlçe Belediyesi	5.518.700,00	0,00	0,00	5.518.700,00
Beyoğlu İlçe Belediyesi	1.693.050,00	0,00	300.000,00	1.993.050,00
Büyükdere İlçe Belediyesi	126.500,00	0,00	0,00	126.500,00
Çatalca İlçe Belediyesi	155.700,00	0,00	0,00	155.700,00
Çekmeköy İlçe Belediyesi	459.200,00	0,00	0,00	459.200,00
Esenler İlçe Belediyesi	1.967.996,00	367.200,00	0,00	2.335.196,00
Esenyurt İlçe Belediyesi	2.139.944,00	0,00	0,00	2.139.944,00
Eyüp İlçe Belediyesi	368.472,03	0,00	5.625,00	374.097,03
Fatih İlçe Belediyesi	22.800,00	0,00	0,00	22.800,00
Gaziosmanpaşa İlçe Belediyesi	760.937,79	0,00	0,00	760.937,79
Güngören İlçe Belediyesi	803.858,17	0,00	0,00	803.858,17
Kadıköy İlçe Belediyesi	924.000,00	0,00	92.000,00	1.016.000,00
Kâğıthane İlçe Belediyesi	16.500,00	0,00	0,00	16.500,00

Kartal İlçe Belediyesi	1.938.810,00	0,00	110.000,00	2.048.810,00
Küçükçekmece İlçe Belediyesi	1.454.780,00	0,00	0,00	1.454.780,00
Maltepe İlçe Belediyesi	4.659.700,86	181.798,43	69.000,00	4.910.499,29
Pendik İlçe Belediyesi	572.654,65	88.125,00	25.312,00	686.091,65
Sancaktepe İlçe Belediyesi	572.800,00	0,00	0,00	572.800,00
Sarıyer İlçe Belediyesi	437.816,00	285.600,00	0,00	723.416,00
Silivri İlçe Belediyesi	779.848,48	0,00	0,00	779.848,48
Sultanbeyli İlçe Belediyesi	3.725.600,00	36.080,00	0,00	3.761.680,00
Sultangazi İlçe Belediyesi	277.200,00	0,00	0,00	277.200,00
Şile İlçe Belediyesi	17.580,00	0,00	0,00	17.580,00
Şişli İlçe Belediyesi	1.726.000,00	156.400,00	307.350,00	2.189.750,00
Tuzla İlçe Belediyesi	760.394,15	15.500,00	0,00	775.894,15
Ümraniye İlçe Belediyesi	257.886,31	0,00	0,00	257.886,31
Üsküdar İlçe Belediyesi	1.728.354,00	1.042.270,00	0,00	2.770.624,00
Zeytinburnu İlçe Belediyesi	54.400,00	74.162,03	0,00	128.562,03
Toplam	42.894.325,12	4.123.682,24	1.926.525,00	48.944.532,36

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; tahsilat rakamlarının asgari düzeye indirildiği ve geçmiş yıllara ait tahsil edilen tutarlarla ilgili bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 5216 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler gereği, 30.12.2020 tarihinden sonra otopark bedellerinin artık ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi, tahsil edilen bedellerin ilçe belediyelerinin kendi adlarına açtıkları otopark hesabında kayıt altına alınması, yukarıda yer verilen ve idare tarafından tahsil edilen bedellerin hak sahibi ilçe belediyelerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 103: Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların Sehven İdare Hesaplarına Aktarılması

İstanbul il sınırları içerisindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından ilgili ilçe belediyeleri fon hesabına aktarılması gereken %10'luk kısmın idare hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Satış bedelinin ödenmesi, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Hazineye ait taşınmazların satış bedeli peşin veya taksitle ödenebilir. 4 üncü madde kapsamında yapılan satışlar hariç olmak üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre yapılan satışlarda, satış bedelinin peşin olarak ödenmesi hâlinde satış bedeline yüzde yirmi indirim uygulanır. Taksitle ödeme halinde, satış bedelinin en az dörtte biri peşin, kalanı en fazla iki yılda ve taksitlerle kanunî faizi ile birlikte ödenir. Üzerinde sınırlı aynî hak tesis edilmiş Hazineye ait taşınmazların satışında ise satış bedelinin en az yüzde otuzu peşin, kalanı beş yılda, on taksitle ve kanunî faizi ile birlikte ödenir...”

beşinci fıkrasında,

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir...” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; belediye sınırları içindeki Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili ilçe belediyelerinin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturmaları gereken fon hesabına aktarılması, ayrıca kalan kısmından da ilgili ilçe belediyesine %30 oranında pay verilmesi ve taşınmazın satışının yapıldığı İlde büyükşehir belediyesi mevcutsa yine %10 oranında büyükşehir belediyesinin kalan bakiye kısmından pay alması gerekmektedir. İlgili ilçe belediyesi fon hesabında birikecek bu %10'luk kısmın, ilçe belediyesi tarafından istenilen herhangi bir yere harcanması mümkün bulunmamaktadır. Zira Gecekondu Fonunda toplanan tutarların ilgili belediye tarafından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılması gerekmektedir. Bu şekilde kullanılmasının mümkün olmaması durumunda ise, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılması gerekmektedir. Hazineye ait taşınmazların satışından ilçe belediyelerine aktarılması gereken %30'luk tutar ve büyükşehir belediyesinin payı olan %10'luk tutar ise belediyeler tarafından genel banka hesabına alınıp uygun görülen yerlerde kullanılabilir.

Yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında; İstanbul Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne; 4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı

Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Satış bedelinin ödenmesi, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinin hükmünün icrasının kontrolü amacıyla resmi yazı yazılmış ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ve 2018-2023 yıllarında satışı yapılan hazine taşınmazlarının satış bedelleri ve ödeme planları istenmiştir.

Bahsi geçen taşınmaz satışlarından idarenin payı olan %10'luk tutarın idarenin banka hesaplarına aktarıldığı anlaşılmış olmakla birlikte, idare kayıtları ile Milli Emlak Daire Başkanlığı kayıtları karşılaştırıldığında aşağıdaki tabloda detayı yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 56: Hazine Taşınmazlarının Satışından İdareye Aktarılan Tutarlar

Yıl	Taksitli Satış (TL)	Peşin Satış (TL)	Toplam (TL)	İdare Kayıtları (TL)	Yüzde
2018	8.797.528,20	4.513.850,00	13.311.378,20	23.197.226,00	174,27%
2019	65.879.427,00	10.096.350,50	75.975.777,50	27.851.608,92	36,66%
2020	51.924.436,20	18.821.115,66	70.745.551,86	17.784.557,12	25,14%
2021	26.536.276,98	33.627.022,88	60.163.299,86	31.289.193,84	52,01%
2022	41.142.442,50	82.171.322,77	123.313.765,27	55.988.897,79	45,40%
2023	301.626.474,34	198.562.197,00	500.188.671,34	79.116.238,78	15,82%
Genel Toplam			843.698.444,03	235.227.722,45	27,88%

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre idarenin Hazine taşınmazlarının satışından alması gereken pay; ilgili ilçe belediyesinin anapara üzerinden fon hesabına aktarılması gereken %10'luk tutardan sonra bakiye kalan tutarın %10'luk kısmıdır. Yukarıda yer verilen tabloya göre ise idareye aktarılan tutarların %10'un çok üzerinde olduğu görülmektedir. Her ne kadar taşınmazların satışından tahsil edilen kısımlar idareye gönderilmiş olsa da yıllar itibarıyla istatistiki ve kümülatif olarak değerlendirildiğinde idarenin alması gereken %10'luk kısmın çok üzerindeki yüzdeler tutarların incelemeye alınan son 6 yılda idareye gönderildiği anlaşılmıştır.

Ayrıca ilçe belediyelerinin alması gereken %10'luk paya ilişkin, hak sahibi ilçe belediyeleri tarafından çeşitli tarihlerde Defterdarlık Milli Emlak Dairesi Başkanlıklarına davalar açılmış olup, davalarda %10'luk tutarın ilçe belediyelerinin payı olduğu yönünde kararlar verilmiş ve Milli Emlak Daire Başkanlıkları tarafından bazı ilçe belediyelerinin paylarının, idare tarafından ilçe belediyelerinin 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılması istenmiştir. Örneğin idareye yazılan bir ilçe belediyesine ilişkin yazıda 2005-2013 yıllarına ilişkin bahsi geçen tutarların ilçe belediyesi fon hesabına aktarılması idareden talep edilmiştir. Bahsi geçen yazılar çeşitli yıllarda çeşitli ilçe belediyelerine ilişkin olarak Milli Emlak Daire Başkanlıkları tarafından idareye yazılmıştır.

Yapılan incelemede; yukarıda yer verilen tablo ve yapılan açıklamalardan da görüleceği üzere, İdarenin alması gereken %10'luk pay haricinde, ilçe belediyeleri tarafından 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılması gereken %10'luk payın da 2005-2023 yılları arasında sehven idareye gönderildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Milli Emlak Daire Başkanlığı ile mutabakat işlemlerine başlanıldığı ve mutabakat sonucuna göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlıkları ile yıllar itibarıyla mutabakat sağlayarak, fazla gönderilen %10'luk ilçe belediye paylarını faizi hariç ilçe belediyeleri fon hesaplarına aktarılmak üzere Milli Emlak Daire Başkanlıklarına iade etmesi gerekmektedir.

BULGU 104: Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcının Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Mükerrer Şekilde Tahsil Edilmesi

Bazı ilçe belediyelerince zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcının kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunulmamasına ve yetki ve görev atfedilmemiş olmasına rağmen büyükşehir belediyesinin geliri olan harcın mükerrer şekilde tahsil edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

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

alınmıştır. Kanununun 84'üncü maddesinde ise harcın tutarı; toprak (beher m3) ve kanal (beher m2) için ayrı ayrı belirlenmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde ise; belediyelerin Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, "*Zemin Açma: Gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine veya varsa umumi fosseptiğe bağlanması veya elektrik, temiz su, P.T.T. hattı gibi teknik alt yapı hizmetlerinin götürülmesi amacı ile belediyelerce tespit edilecek esaslar dâhilinde yol, kaldırım, meydan veya benzeri yerlerin kazanılmasıdır.*" şeklinde, Toprak Hafriyatı ise, "*Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna bu hizmetler karşılığı ödenen tutar olarak tanımlanabilir. Harcı vergiden ayıran unsur ise; harcın bir karşılığının bulunması, verginin ise karşılıksız olmasıdır.

Toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerindedir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyük şehirlerde ise bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyesine ödenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan zemin açma izni verilmesi ise; bina inşa faaliyetlerinin devamı niteliğinde olması sebebiyle söz konusu harcın tahsil yetkisi, bina inşaat iznini veren ilçe belediyesindedir.

Nitekim yukarıda belirtildiği üzere harcın tutarı toprak için m3, kanal için m2 şeklinde Kanunun 84'üncü maddesinde belirlenmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından depolama ve bertaraf alanları belirlendiği ve bu yerlerden gelir elde edildiği görülmüş olmakla birlikte, ilçe belediyelerinin meclis tarifeleri incelendiğinde, 11 ilçe belediyesi tarafından mükelleflerden beher m³ için; zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı, ruhsata esas toprak döküm ücreti, toprak döküm tesviye ücreti, toprak harcı, zemin açma ve hafriyat ücreti, kazı-hafriyat ücreti, dolgu toprak ücreti, toprak hafriyat harcı, toprak döküm bedeli, zemin açma izni ve toprak hafriyat ücreti isimleri altında harç ve ücret tahsil edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme ve idari yaptırım kararı verme yetkisinin Bakanlıkça İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına devredildiği, Hafriyat Toprağı ve İnşaat/Yıkıntı Atıkları Yönetmeliğinin 23'üncü maddesi ile; hafriyat toprağı üretenler ile faaliyetleri sonucu 2 tondan fazla atık oluşumuna neden olacak inşaat/yıkıntı atığı üreticilerinin, mücavir alan sınırları içinde belediyeye, büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilgili ilçe belediyesine, mücavir alan sınırları dışında ise mahallin en büyük mülki amirine müracaat ederek "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi" almak zorundadır hükmü gereğince İlçe Belediyelerince belge düzenlendiği, İlçe Belediye Başkanlıklarınca düzenlenen taşıma kabul belgeleri için firma sahiplerinden belge ücreti alınabileceği, bunun haricinde herhangi bir ücret alınmaması gerektiği, inşaat ruhsatını veren idare ile hafriyat harcının konusunu oluşturan hizmetleri veren idarenin farklı olduğu İstanbul ilinde, hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının, ilçe belediyeleri tarafından mükelleflerden harç ve/veya ücret adı altında mükerrer tahsil edilmesinin önüne geçilmesi ve bahsi geçen harcın tahsiline ilişkin iş ve işlemlerin yerine getirilmesi hususunda ilgili ilçe belediyeleri ile yazışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediyeler Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için ücret almaya yetkili bulunmaktadır. 2464 sayılı Kanunda ise toprak hafriyatına ilişkin alınacak harç düzenlenmiştir. Ayrıca harç ve/veya ücretin tahsil edilebilmesi için ilgili belediyeler tarafından bir hizmet verilmesi gerekmektedir. Toprak hafriyatına ilişkin hizmetler ise yukarıda açıklandığı üzere idare tarafından verilmektedir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde; inşaat ruhsatını veren idare ile hafriyat harcının konusunu oluşturan hizmetleri veren idarenin farklı olduğu İstanbul ilinde, hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının, ilçe belediyeleri tarafından mükelleflerden harç ve/veya ücret adı altında mükerrer tahsil edilmesinin ilgili ilçe belediyeleri ile yazışmalar yaparak önüne geçmesi ve bahsi geçen harcın tahsiline ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 105: Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Çöp İmha Tesislerinin Kuruluşu İçin Ayrılmaması

İSKİ ile ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesine gönderilen çevre temizlik vergisi paylarının, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması için ayrı bir hesapta takip edilmediğı ve idarelerin borçlarından mahsup edilerek ayrılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesi uyarınca, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle su faturaları dâhilinde büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceğı, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise 2464 sayılı Kanunda yer alan tarifeler üzerinden ilgili belediyesince tahsil edileceğı belirtilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili belediyesince tahsil edilen çevre temizlik vergisi tutarlarından büyükşehir belediyesine gönderilmesi gereken paylar ve bu payların kullanım amacı ise aynı maddenin 8'inci fıkrasında şu şekilde belirtilmiştir:

“Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından

tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.”

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, su ve kanalizasyon idaresinin tahsil edip büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın yüzde yirmisi ile büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın tamamı, idare tarafından münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmalıdır.

Bahsi geçen paylara ilişkin son 5 yıl üzerinde yapılan incelemede ise, İSKİ tarafından idareye gönderilmesi gereken tutarın toplam 414.977.389 TL olduğu ve İdarenin İSKİ'ye olan borçlarından mahsup edildiği, ilçe belediyeleri tarafından yine son 5 yıl için toplam 294.817.451 TL bildirimde bulunulduğu ve bu tutarın 260.313.233,99 TL'sinin ödeme ve/veya mahsup suretiyle tahsil edildiği anlaşılmıştır. Münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken tutarın ise $(414.977.389 \text{ TL} \times 0,2 + 260.313.233,99 \text{ TL} = 343.308.711,79 \text{ TL})$ 343.308.711,79 TL olduğu ve ayrı bir hesapta takip edilmediği ve ilçe belediyeleri ile İSKİ'nin idareye olan borç ve alacaklarından mahsup edilmesi suretiyle kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken çevre temizlik vergisi tutarlarının geçmiş yıllar içinde hesaplanması ve ayrı bir hesapta kayıt altına alınarak takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 106: Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

İdare sınırları ve yetki alanı içerisinde bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri açma izni harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi

uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde gayrisihhî müessese; "*faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseleri*" şeklinde, birinci sınıf gayrisihhî müessese ise; "*Konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gereken müesseseleri*" şeklinde tanımlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7/d-j maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma yetkisi büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasındadır.

Yapılan incelemede; Faaliyet konusu kimya sanayi ve atık maddelerin değerlendirilmesi ve ortadan kaldırılması ile ilgili sanayi olan ve iş nevisi; asfalt imali, atıktan üretilmiş yakıt tesisi, atık yağ geri kazanımı, katı atık depolama tesisi olarak belirtilen 7 adet idare şirketlerine ait, 1 adet ise özel bir firmaya ait tehlike arz edebilecek yapıda birinci sınıf gayrisihhî müessesenin ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu,

İdare tarafından işletilen 9 adet sosyal tesisin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği,

Ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müessese sayısının 16 adet olduğu ve yine ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren sıhhi müessese sayısının ise 386 adet olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ruhsat almadan faaliyet gösterdiği tespit edilen iş yerlerinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesi ile 9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6'ncı maddesine istinaden mühürlenerek faaliyetten men edildiği, 1608 sayılı Kanunun 1'inci maddesine istinaden faaliyetten men edilen işyerleri hakkında, 1608 Sayılı Kanunun ilgili hükümlerine istinaden tespit tutanağı tanzim edilerek gerekli cezai müeyyide uygulanmak üzere Belediye Encümenine sevk edildiği, daha önceden mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerine yönelik yapılan denetimlerde, faaliyete başladığı tespit edilmiş olan işyeri ilgilileri

hakkında “Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı” tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir. Ancak bulguda yer verilen tespitlere yönelik herhangi bir açıklama getirilmemiş ya da kanıtlayıcı bir bilgi veya belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; bahsi geçen işyerlerinin ruhsatsız olarak faaliyette bulunması 3572 sayılı Kanun’a uygun düşmediği gibi idarenin işyeri açma izin harcından da mahrum kalmasına sebep olmaktadır. Bu itibarla; ruhsatsız olarak faaliyet göstermeye devam eden işyerlerinin anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde ruhsatlandırma iş ve işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 107: İdare Tarafından Kiraya Verilen İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

İdarenin yetki ve sorumluluğu altında bulunan ve idare tarafından kiraya verilen bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat verme ve denetleme görevinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde ise; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yer alan bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkili idarenin, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesi, bunların dışında kalan hususlarda ise büyükşehir ilçe belediyesi olduğu ifade edilmiş, aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde ise yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan herhangi bir işyerinin açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan ve işyeri mahiyetinde olan taşınmazlardan kiraya verilen yerler İdarenin sorumluluğu altında bulunmaktadır. Bu sebeple, kiralanan söz konusu işyerlerinin gerek ruhsatlandırma gerekse de denetim faaliyetine yönelik

işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yerine getirilmelidir. Diğer bir ifadeyle Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğu altından bulunan ve üçüncü kişilere kiralanın mezkûr Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için Büyükşehir Belediyesinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare tarafından kiraya verilen 650 adet işyerinden 181 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ruhsat almadan faaliyet gösterdiği tespit edilen iş yerlerinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'inci maddesi ile 9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6'ncı maddesine istinaden mühürlenerek faaliyetten men edildiği, 1608 sayılı Kanunun 1'inci maddesine istinaden faaliyetten men edilen işyerleri hakkında, 1608 Sayılı Kanunun ilgili hükümlerine istinaden tespit tutanağı tanzim edilerek gerekli cezai müeyyide uygulanmak üzere Belediye Encümenine sevk edildiği, daha önceden mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerine yönelik yapılan denetimlerde, faaliyete başladığı tespit edilmiş olan işyeri ilgilileri hakkında "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir. Ancak bulguda yer verilen tespite yönelik herhangi bir açıklama getirilmemiş ya da kanıtlayıcı bir bilgi veya belge gönderilmemiştir.

İdarenin yetki ve görev alanında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan söz konusu 181 adet işyerinin gerekli iş ve işlemler yapılarak ruhsatlandırılması sağlanmalı ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcı tahsil edilmelidir.

BULGU 108: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi

İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının, idare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen uzun sürelerdir faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” hükmü,

Yönetmelik’in “Ruhsatın düzenlenmesi” başlıklı 12’nci maddesinde;

“Sihhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1’de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir.

... ” hükmü,

Yönetmelik’in “İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi” başlıklı 13’üncü maddesinde ise;

“İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik’te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın

işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu halde, herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

İdarenin 2023 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının idare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen uzun sürelerdir ruhsatsız şekilde faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesine atıf yapıldıktan sonra idareye çalışma ruhsatı için başvuruda bulunan fakat ruhsat verilmesi için gerekli belgeleri eksik olup, eksik belgelerinin tamamlanması beklenen ve/veya ilgili kurumlarla yazışmaları devam eden işyerlerinin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca gerekli olan belgelerden eksik olanlarının tamamlanarak İdare Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğüne ibraz edilmesi halinde ruhsatlandırmaya ilişkin sürelerin işlemeye başlayacağı ve bu işyerleri ile ilgili ruhsatlandırma işlemlerinin sonuçlandırılacağı ifade edilmiş olup, 2023 yılı içerisinde ruhsat almadan faaliyet gösterdiği tespit edilen 215 adet işyerinin mühürlenerek faaliyetten men edildiği, faaliyetten men edilen işyerleri hakkında gerekli cezai müeyyide uygulanmak üzere Belediye Encümenine sevk edildiği, daha önceden mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerine yönelik yapılan denetimlerde, 475 adet işyerinin faaliyete başladığının tespit edildiği ve ilgilileri hakkında "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu, ayrıca daha önceden ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiğinden mühürlenerek faaliyetten men edilen 79 adet işyerinin ruhsat alması nedeniyle mühür açma tutanağı tanzim edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare cevabında her ne kadar ruhsat almadan faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edildiği, faaliyetten men edilen işletmelerden bazılarının yeniden faaliyete başladığının tespit edilip haklarında Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu belirtilmişse de; bulguda yer verilen husus; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının uzun sürelerdir ruhsat işlemlerinin devam etmesi ve idare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen ruhsat işlemlerinin olumlu ya da olumsuz şekilde sonuçlandırılmaması ve halihazırda ruhsatsız şekilde faaliyet göstermeleridir.

Sonuç olarak; işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu

noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi mümkün olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaksızın faaliyet gösteren işletmelerin uzun sürelerdir faaliyette bulunması ve kapatılmaması yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırıdır.

BULGU 109: İSPARK AŞ Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatsız Şekilde Faaliyet Göstermesi ve Park Eden Araçlar İçin Sigorta Yaptırılmaması

İdarenin şirketi olan İSPARK AŞ tarafından işletilen otoparkların ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği ve otoparklara park eden araçlar için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmelik uyarınca yapılması gereken “her türlü hasara karşı zorunlu sigorta”nın yine İSPARK tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (1) bendinde, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (1), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği, birlikte yapabileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş olup, (d) bendinde 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesiyle, “*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*” ibaresi eklenerek büyükşehir ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.

Öte yandan 22.02.2018 tarihli ve 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Otopark Yönetmeliğinin 3’üncü maddesinin (1) bendinde; “*Cadde ve sokak üzerinde, yaya kaldırımından ayrılmış cepte, yolun sağ tarafında veya refüjde yol standartlarına uygun şekilde yatay ve düşey işaretlemeler ile ayrılmış, kullanım süresi görülebilecek şekilde belirtilen, kullanım şartlarına ilişkin diğer hususlar idaresince belirlenen, motorlu veya motorsuz araçların park edebileceği alanı*” yol üstü araç park yeri olarak tanımlanmıştır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenleyen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğe göre otoparklar sıhhi müessese grubunda yer almaktadır ve otopark ruhsatının alınabilmesi için hem yol üstü otoparklar hem de kapalı otoparklarda park eden araçların her türlü hasara karşı zorunlu sigortalarının yaptırılmış olacağı diğer şartlarla beraber zorunlu kılınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; büyükşehir ilçe belediyelerinin bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptırma, işletme, işletirme veya ruhsat verme yetkisini haiz oldukları, bununla beraber büyükşehir belediyelerinin de büyükşehir belediyesi tarafından yapılan, işletilen veya sorumluluğunda bulunan alanlarda aynı yetkileri haiz olduğu, öte yandan büyükşehir sınırları içinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin sadece büyükşehir belediyelerine tevdi edilen yetkilerden olduğu, yol üzeri araç park yeri olarak işletilen yerlerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan çalıştırılmayacağı, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında otoparklarda park eden araçların her türlü hasara karşı zorunlu sigortalarının yaptırılmasının ruhsat alınabilmesi için zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İSPARK AŞ tarafından işletilen açık, kapalı veya zeminaltı otoparklardan 138 adetinin ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu ve bu otoparklardan otoparka park eden araçların her türlü zarara karşı sigortalanması amacıyla zorunlu tutulan sigorta poliçelerinin, hem ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren 138 adet otoparkta hem de ruhsatlı şekilde faaliyet gösteren 45 adet otoparkta bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesine atıf yapılarak, bahse konu otoparklar ile ilgili gerekli işlemlere başlanacağı ve İSPARK AŞ'den konu ile ilgili gerekli çalışmaların başlatılmasının talep edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yetki ve görev alanındaki otopark işletmelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, bahsi geçen otopark işletmelerinin ruhsatlandırılmasına yönelik iş ve işlemlerin yerine getirilmesi ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 110: 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; memurların, görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç olmak üzere, Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamayacağı, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamayacağı, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamayacağı ifade edilerek memurların, ticari faaliyet yasağı açıklanmış olup istisnai olarak memurların belediye şirketlerinde temsilen görev almasına ise 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 temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği, yönetim kurulu üye sayısının ikiden fazla olduğu şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebileceği hüküm altına alınmıştır. Böylece 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; belediyelerin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği belirtilmiş olup 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde ise büyükşehir belediyelerinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği ve genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuatlar birlikte değerlendirildiğinde, belediyenin, sermayesine sahip olduğu 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 alabilecek ancak bunların dışındaki kişilerin görev alması 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 mümkün bulunmamaktadır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, idarî birimlerin bu Yönetmelik'in 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 Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak oluşturulacağı, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirleneceği ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamayacağı 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 yer alan, anonim şirketin yönetim kurulu tarafından yönetildiği ve temsil edildiği hükmü ile anonim şirketlerin yönetim ve temsil organı açıklanmıştır.

Aynı 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, bunların dışında İdarede görev yapmayan kişilerin de yönetim kurulu üyesi olarak görev yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 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. 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.

Sonuç olarak, yönetim kurullarında İdareyi temsil edeceklerin İdarede yöneticilik vasfına sahip olması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 111: Daire Başkanlığı Kadrosunun Sınavsız Yükselme Aracı Olarak Kullanılması

Daire başkanı kadrosuna atanan 5 kişinin daire başkanlığı görevini hiç ifa etmeden vekaleten müdür veya müdür yardımcısı olarak görev yaptığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Derece yükselmesinin usul ve şartları" başlıklı 68'inci maddesinin A bendinde, derece yükselmesi yapılabilmesi için gereken koşullar sayılmıştır. B bendinde ise belli hizmet sınıfları hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4'üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. B bendine

ait (a), (b) ve (c) alt bentlerinde belirlenmiş derece ve ek göstergedeki kadrolar için öngörülen hizmet süreleri yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasına 02.07.2018 tarihinde eklenen paragrafa göre; üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda B bendinde öngörülen hizmet süreleri, yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanmakta olup bu beş yıllık sürenin hesabında Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet süreleri esas alınmaktadır.

Anılan Kanun'un "Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi" başlıklı 76'ncı maddesinde ise kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabileceği hükmü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; 5 kişinin İdaredeki veya başka kamu kurum ve kuruluşlarındaki farklı kadrolardan 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesine istinaden İdarede daire başkanlığı kadrosuna atandığı ancak bu kişilerin, atanmalarının ardından daire başkanlığı görevini ifa etmeden bu kadronun özlük haklarından faydalanarak vekaleten şube müdürü veya müdür yardımcısı görevlerini icra etmeye başladıkları tespit edilmiştir.

Bu kişilere ilişkin tespit edilen hususlar:

- Daire başkanlığı kadrosuna şef kadrosundan geçen kişi mevcut durumda şube müdürlüğü yapmaktadır. Şube müdürlüğü, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik gereği görevde yükselme sınavına tabi kadrolar arasında yer almaktadır. Bu sebeple bahsi geçen kişinin şef kadrosunda iken şube müdürü olabilmesi için görevde yükselme sınavını geçmesi gerekirken daire başkanlığı kadrosu aracılığı ile sınavsız olarak daha üst bir kadroda görev yapmaya başlamıştır.

- İstisnai memurluk sayılması sebebiyle açıktan özel kalem müdürü olarak atanmış bir kişi naklen İdareye daire başkanı olarak atanmıştır ancak aynı görevi sürdürmeye devam etmektedir.

- Daire başkanlığı kadrosuna bilgisayar işletmeni kadrosundan geçen kişiler mevcut durumda Özel Kalem Müdürlüğünde müdür yardımcılığı yapmaktadır. Norm kadroda müdür

yardımcılığı bulunmamaktadır ancak uygulamada gereksinim duyulması sebebiyle müdür yardımcılığı görevinin ihdas edildiği ve ekseriyetle şef kadrosu yeterliliğine sahip olanların müdür yardımcısı görevine getirildiği görülmüştür. Müdür yardımcılarında tanınan mali ve sosyal hakların şeflere tanınanlardan farkı ise yönetim kurulu üyeliği ve görev tahsisli lojman imkânı sunulmasıdır. Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre bilgisayar işletmeni kadrosundan şef kadrosuna geçiş sınavla mümkün olmaktadır. Dolayısıyla bilgisayar işletmeni kadrosunda bulunan bir kişi daire başkanlığı kadrosu vesilesi ile sınavsız olarak daha üst bir görevde çalışmaya başlamıştır.

İdarede daire başkanlığı kadrosu bazı kişiler için yukarıda sayıldığı gibi görevde yükselme amacıyla kullanılmaktadır. Bu durumun yanı sıra bir kişinin de şube müdürü kadrosunda iken daire başkanlığına atandığı ancak şube müdürlüğü görevinin devam ettiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesine göre daire başkanı kadrosuna atama yapılan personelin bağlı bulunduğu üst makamlarca kendisine verilen görevleri yaptığı ifade edilmiştir. Ancak bu kişilerin daire başkanı olarak atanmasına rağmen bu görevi hiç ifa etmeden bahsi geçen görevlerde bulunması, bu kadroya ihtiyaç duyulmadığı halde atama yapıldığı ve kadronun maksadı dışında kullanıldığına işaret etmektedir.

Sonuç olarak, daire başkanlığı kadrosu harcama yetkisini de uhdesinde barındıran mali ve idari sorumluluğu yüksek bir unvan/görevdir. Bu sorumluluğa istinaden kendisine bazı sosyal ve mali haklarında farklılaştırılarak tanınması tabiidir. Bu hakların fiilen sorumluluk almayan kişiler tarafından kullanılması ve daha da önemlisi görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına tabi kadrolara yapılacak atamalarda daire başkanlığına üst görev olarak atama yapılarak sınav şartının hülle yapılmak suretiyle ortadan kaldırılmaması gerekmektedir.

BULGU 112: Görev ve Yetki Tanımı Belli Olmayan Daire Başkanlarının Atanması

Daire başkanlığına atama yapılan bazı kişilerin herhangi bir daire başkanlığında görev almadığı, yetki ve görev alanının belli olmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesi teşkilâtı" 21'inci maddesinin birinci fıkrasında, büyükşehir belediyesi teşkilâtının norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluştuğu hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre; büyükşehir belediyelerinde daire başkanı unvanları, Yönetmelik'in ekinde yer alan (I) sayılı listedeki unvanlardan ibarettir.

"Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanlarının hizmet gereklerine uygun olarak belirleneceği ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılmayacağı belirtilmiştir. Fıkranın devamında ise Yönetmelik'in ekinde (Ek-3) bulunan (I) sayılı memur kadro kütüğü listesinde yer alan 2975 unvan kodlu "Daire Başkanı" kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdarede bütçesinde ödenek tahsis edilen 29 adet daire başkanlığı oluşturulduğu, bu daire başkanlıklarının en üst yöneticisi olan daire başkanlarının harcama yetkisine sahip olduğu görülmüştür. Bu kişilerin yanı sıra; 2975 unvan kodu ile İdareye daire başkanı olarak atananlar arasından 11 kişinin herhangi bir daire başkanlığında görev almadığı, görev ve yetki tanımının belirlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 2975 unvan kodlu daire başkanı unvanlı kadroların atama yapılan kişilerin müktesep hakkı olduğu ifade edilmiştir. Ancak müktesep hakkı bulunan kişiler bulguya dahil edilmemiştir.

Sonuç olarak, görev ve yetki tanımlaması yapılmayan/yapılamayan personelin istihdam edilmemesi ve istihdam edilen her personel için kadrosuna uygun olarak görev ve yetkilerinin belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 113: Geçici Görevlendirmelerin Süresiz Hale Getirilmesi

İdarede istihdam edilen 49 memurun İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında (YİKOB) süresiz görevlendirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi ve sözleşmeli olarak istihdam ettiği

personelinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde valinin ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasının (G) bendi ile valinin bu sıfatla; il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine hanel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından istihdam edilen 49 memurun 5442 sayılı Kanun'un 9'uncu fıkrası gereğince İstanbul Valiliği YİKOB'ta talep üzerine görevlendirildiği, ilgili personel aylıklarının Büyükşehir Belediyesi bütçesinden ödendiği, personelin uzun zamandır görevine iade edilmediği ve dolayısıyla asli görevleriyle ilişkisinin fiilen kesildiği tespit edilmiştir.

Geçici mahiyette olması gerekirken süreklilik arz ettiği anlaşılan görevlendirmelerin, yukarıda yer verilen mevzuata uygun olmadığı açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, İstanbul Valiliği ile süresiz hale gelen geçici görevlendirmelerin kaldırılmasına ilişkin yazışma yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; geçici görevlendirmelerin süreklilik arz edecek şekilde gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 114: İdarede Geçici Görevlendirilen Öğretim Üyelerinin Kendi Kurumlarının İzni Olmaksızın Başka Yerlerde Görevlendirilmesi

Geçici görevlendirme ile İdarede çalışan öğretim üyelerinin, kadrolarının bulunduğu üniversitelerin yetkili organının bilgisi olmaksızın İdarenin iştiraki olduğu şirketlerde yönetim kurulu üyeliği yaptığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye 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 ifade edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Kamu kuruluşları ve vakıflarda görevlendirme" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasında, öğretim elemanlarının ilgili kurumların talebi ve kendisinin muvafakati, üniversite yönetim kurulunun uygun görmesi ve rektörün onayı ile ihtiyaç duyulan konularda, özlük işlemleri kendi kurumlarınca yürütülmesi kaydıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarda geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile dernek ve vakıfların yönetim ve denetim organlarında görev yapanlar bakımından ayrıca bir görevlendirme kararı aranmayacağı belirtilmiştir.

Buna göre, 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi kapsamında Belediyede görev alan öğretim üyeleri arasından sadece genel sekreter ile yöneticilik sıfatını haiz olanlar Belediyenin iştiraki olduğu şirketlerin yönetim kurullarında üyelik yapabilecektir ve bahsi geçen konu için ayrı bir görevlendirme kararı da gerekmektedir. Zira görevlendirme kararının aranmayacağı yerler yukarıda yer verilen hükümde belirtildiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile dernek ve vakıfların yönetim ve denetim organlarından ibarettir.

Yapılan incelemede, on dört öğretim üyesinin 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi kapsamında İdarede görevlendirildiği ve görevlendirme onaylarının İdarenin talebi üzerine danışmanlık veya daire başkanlığı görevleri için verildiği görülmüştür.

Bu kapsamda, İdarede görev yapan öğretim üyelerinden dördünün aynı zamanda belediyenin iştiraki olduğu şirketlerde yönetim kurulu üyeliği yaptığı ancak bu üyelik için herhangi bir görevlendirme, izin, onay mekanizmasının yürütülmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen kişilerin şirketlerin yönetim kurulunda üye olarak görevlendirilebilmeleri için ilgili üniversiteden ayrı bir görevlendirme kararı talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 115: Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi

Büyükşehir Belediyesinin iştirak şirketlerinde istihdam edilen 45 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 İdareye ait personel giderleri eksik hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, iş sözleşmesi ile iştirak şirketlerinde istihdam edilen 45 kişinin İdarenin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu personelin İdarede çalışabilmeleri için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının Şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir.

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, mevzuatta öngörülmeleyen bir istihdam modeli üretilmiştir. Mevzuata aykırı bir işlem tesis etmenin yanı sıra Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına, ilgili Şirket giderlerinin ise artmasına neden olunmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bahsi geçen personelin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesi kapsamında doğrudan hizmet alımı dosyalarına geçişinin yapıldığı ifade edilmiştir ancak herhangi bir kanıtlayıcı belge

gönderilmemiştir.

Bu itibarla, İdarece ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilmesi ve mevzuatına uygun şekilde istihdam sağlanması gerekmektedir.

BULGU 116: İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülen Sayıda İstihdam 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 arasında 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 10.880 olduğu ancak 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen engelli personel sayısının 326 olması gerekirken 181 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 yarıya 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, İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü tarafından yapılan personel teminleri örneklem olarak seçilmiş olup bu kapsamda 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde doğrudan hizmet alımı ile temin edilen işçi sayısının toplamda 1.652 olduğu, bu işçiler arasındaki engelli personel sayısının ise 50 olması gerekirken 22 olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2828 sayılı Kanun'un Ek 1'inci maddesi kapsamında personel istihdamı talebinin yapılacağı, 657 sayılı Kanun kapsamında 15 engelli adayın memur statüsünde istihdam edilme sürecinin devam ettiği, 696 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesi kapsamındaki doğrudan hizmet alımına dahil edilen engelli işçi sayısının artırılması için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

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 getirilmeli ve bu kişilerin istihdamı sağlanmalıdır.

BULGU 117: Belediye Şirketi Personelinin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Toplu İş Sözleşmesine Aykırı Olarak Başkanlık Oluru ile Artış Belirlenmesi

Belediye şirketi kadrosunda yer alan personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin Toplu İş Sözleşmesine aykırı olarak Belediye Başkanı oluru ile artış gerçekleştirildiği görülmüştür.

04.12.2017 tarihi itibari ile İdare bünyesinde taşeron olarak çalışmakta olan işçiler 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesine istinaden 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 Kanunun "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 Kanunun uygulanması bakımından işçi, işveren ve işyeri kavramlarının 4857 sayılı İş Kanunu'nda tanımlandığı şekliyle uygulanacağı ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinde; bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar ise işveren olarak tanımlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerinden, belediyelerde taşeron olarak çalışan işçilerin 04.12.2017 tarihi itibari 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 imzalanabileceği, herhangi bir sendikaya tabi olmayan personele ilişkin ise Belediye Şirketinin iş sözleşmesi imzalamaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı gerçekleştirdiği Belediye iştiraki konumunda olan 10 şirketinde (Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş., İstanbul Personel Yönetim A.Ş., İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul Güvenlik A.Ş., Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret A.Ş., İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul Yatırım Ajansı Danışmanlık ve Ticaret A.Ş., İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret A.Ş ve İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş) çalışan şirket personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin 2023 yılı içinde birden fazla kez mevzuata aykırı olarak Başkanlık Oluru ile zam belirlendiği görülmüştür.

Başkanlık olurları ile toplu iş sözleşmesi yürürlükte olan veya toplu iş sözleşmesine tabi olmasa da Şirket ile iş sözleşmesi kapsamında zam alması gereken şirket personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin artış yapılan olurlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 57: Şirket Personeline İlişkin Zam Olurları

Tarih	Sayısı	Konusu
30.12.2023	Z-50626539-929-22438	Tüm Şirketler Ücret-Yemek-Yol Artışı
24.02.2023	E-50626539-929-302424-3505	Tüm Şirketler Yemek Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8529	İSPER Sendikası Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8527	Spor İstanbul Sendikası Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8528	İYA Sendikası Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8530	İSTGÜVEN Sendikası Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8531	İSTGÜVEN Sendikası-Kapsam Dışı Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8532	Spor İstanbul Sendikası Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
02.05.2023	E-50626539-929-8533	İSPER Kapsam Dışı Ücret-Sorumluluk Tazminat Artışı
26.06.2023	E-80790574-929 2296/147502	Tüm Şirketler Sendikası Ücret ve Yemek Artışı
06.10.2023	Z-80790574-929-3587	İYA-İSPER Sendikası Ücret-Yemek-Tazminat Artışı
06.10.2023	Z-80790574-929-3574	İSTGÜVEN Kapsam Dışı Ücret-Sorumluluk Tazminatı-Yemek Artışı

Belediye şirketleri anonim şirket olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Bu sebeple belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi olup Belediyeden ayrı tüzel kişiliği bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile belediye şirketi, kadrosuna geçen personeli ile mevzuat hükümleri gereği toplu iş sözleşmesi veya bireysel iş sözleşmesi imzalamaya yetkili işveren konumundadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2023 yılında asgari ücrete %54,66 oranında artış yapıldığı diğer taraftan Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 03.04.2023 yayımlanan “Tüketici Fiyat Endeksi, Mart 2023” bültenine göre “bir önceki yılın aynı ayına göre değişim oranı” %50,51 olarak yayımlandığını bu sebeple çalışanların alım gücünün enflasyon karşısında gerilememesi için doğrudan hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personelin ücretlerinde düzenleme yapıldığı belirtilerek bulgu konusu hususlarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar asgari ücret ve enflasyon verilerinde ki artışlardan kaynaklı ücret artışı yapıldığı belirtilse de bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; söz konusu nedenlerle, Büyükşehir Belediyesi tarafından Başkanlık Oluru ile Şirket personelinin mali ve sosyal haklarında zam kararı alınması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 118: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında 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 Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %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 birinci kısmının 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 AŞ tarafından işletilenler dâhil) 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 Kuruluşlarının 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

(...)”

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 01.01.2024 - 31.04.2024 tarihleri arası imzalanan son Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde sosyal ve kültürel destekler ile İdarenin çeşitli imkânlarından yararlanma gibi konulara yer verilmediği ifade edilmiştir ancak herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç 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 verilmelidir.

BULGU 119: Personel Giderlerine İlişkin Harcama Yetkisinin Yetkiyi Haiz Olmayan Kişiler Tarafından Kullanılması

İdarede personel ödemelerine ilişkin harcama yetkisinin personelin bağlı bulunduğu daire başkanı yerine İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanı tarafından kullanıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesine göre harcama yetkilisi, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir.

Aynı Kanun'un “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32'nci maddesi ile bütçelerden harcama yapılabilmesinin harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kurumsal sınıflandırma” başlıklı 7'nci maddesi hükümlerinden ise kurumsal sınıflandırmanın sorumluluğun belirlenmesine ve program sorumlularının tespitine imkân veren bir sınıflandırma olduğu, dört düzeyden oluştuğu, ilk üç düzeyin idarelerin türünü ve yerini ayırt etmek amacıyla kullanıldığı, dördüncü düzeyin ise idare bünyesindeki birimleri gösterdiği, sorumluluğu bulunmayan ve kuruluşu

mevzuattan kaynaklanmayan birimlerin kurumsal sınıflandırmada kodlanmayacağı anlaşılmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli 26040 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren (1) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’in “2.1.4. Mahalli idarelerde harcama yetkilileri” başlığı altında yer alan üçüncü fıkrada, mahalli idarelerde kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin en üst yöneticilerinin harcama yetkilisi olarak belirlenmesi ve yetki-sorumluluk tesisinin buna göre yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ’in “4. Harcama yetkisinin devri” başlığında ise belediyelerde harcama yetkilileri, bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere devredebileceği ancak harcama yetkisinin devredilmesi halinde yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kalkmayacağı belirtilmiştir. Yetki devrine ilişkin detaylar (1) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’de düzenlenmiştir.

Buna göre, büyükşehir belediyelerinde ödenekler bütçe ile daire başkanlıklarına (kurumsal sınıflandırmada dördüncü düzey) tahsis edilmektedir. Birimin en üst yöneticisi olması sebebiyle, 5018 sayılı Kanun’un 31’nci maddesi gereğince, her bir daire başkanı ilgili birimin harcama yetkilisi olmaktadır. Harcama yetkisi, yetki devri ile devredilebilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un “Malî hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinin ikinci fıkrasında; alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenlerin destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenlerin ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirileceği ancak harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemlerin destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 28.04.2006 tarihli 26152 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren (2) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’in üçüncü maddesinde; yukarıda yer verilen 5018 sayılı Kanun’un 60’ıncı maddesinin ikinci fıkrasındaki hükmün uygulamasında, idarelerin teşkilat yapılarında destek hizmetleri ile

yardımcı hizmet birimleri olarak yer alan idari ve mali işler, makine-ikmal, satın alma, yapı işleri, personel gibi birimlerin destek hizmetleri birimi sayılacağı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devamında yer alan düzenlemelere göre, alınacak üst yönetici onayında, ödeme emri belgesini düzenleme görevinin harcama birimi veya destek hizmetleri biriminden hangisi tarafından yürütüleceği hususunun da belirtilmesi gerekmektedir. Gerçekleştirme işlemleri destek hizmetleri birimi tarafından yapılan mali işlemlerde, harcama talimatlarında iş ve işlemlerin destek hizmetleri birimi personeli tarafından yürütüleceğinin belirtilmesi yeterli olup ilgili mevzuatında bizzat harcama yetkilisi tarafından belirlenmesi gereken hususlarda ilgili harcama yetkilisinin onayı alınmalıdır. Destek hizmetleri birimi personelinin gerçekleştirme görevlisi olması halinde, gerçekleştirme görevlisi tarafından düzenlenen ödeme emri belgesi imzalanmak üzere ilgili birimin harcama yetkilisine sunulmalıdır.

Özetle, bütçe ödenekleri her bir daire başkanlığına tahsis edilmekte olup bu ödenekten harcama yapma yetkisi ise ilgili daire başkanına aittir. Harcama yetkisinin bir başkası tarafından kullanılması yetki devri ile mümkün olmaktadır.

Ayrıca, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla harcama biriminin talebi ve üst yöneticinin onayı ile bir birimi ilgilendiren harcama işlemleri destek hizmetleri birimleri tarafından yürütülebilmektedir. Bu durumda destek birimi personeli, gerekli prosedür sağlandıktan sonra, gerçekleştirme görevlisi olabilmektedir ancak gerçekleştirme görevlisi tarafından düzenlenen ödeme emri belgesi yine ilgili daire başkanı (harcama yetkilisi) tarafından imzalanmalıdır. Destek hizmetleri birimleri, (2) seri no.lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'e göre personele ilişkin işlerin yürütüldüğü birimleri de kapsamaktadır.

Yapılan incelemede, personel giderleri ödeneğinin her bir daire başkanlığı uhdesine konulduğu ancak bu ödenekten harcama yapma yetkisinin ilgili daire başkanına ait olmasına rağmen bu yetkinin yetki devri olmaksızın İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanı tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu konunun yanı sıra, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayı olmaksızın personel ödemelerine ilişkin gerçekleştirme işlemlerinin İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü tarafından yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; harcama yetkisinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanına devredilmesi ve gerçekleştirme işleminin İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü tarafından yapılabilmesi için çalışmalara başlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, daire başkanlıkları tarafından personel ödeneklerinden harcama yetkisinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanına devredilmesi ve gerçekleştirme işleminin İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü tarafından yapılabilmesi için harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayı gerekmektedir.

BULGU 120: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmediği 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: 2021/114080

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 14.03.2023- 42.129.276,30 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 13.04.2023- 15.029.276,30 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 02.05.2023- 27.100.000,00 TL

- İKN: 2023/30491

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 22.03.2023- 18.276.423,20 TL

103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 03.04.2023- 9.001.423,20 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 07.04.2023- 9.275.000,00 TL

Örneklerden anlaşılacağı üzere; 2021/114080 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 14.03.2023 tarihinde 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 42.129.276,30 TL'nin ödemesi, 2023/30491 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 22.03.2023 tarihinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 18.276.423,20 TL'den sonra yapılmıştır. Oysa, 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınış tarihi daha önce olduğu için, öncelikle 42.129.276,30 TL'nin ödenmesi gerekirdi.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; her ne kadar 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 aksatılması halinde kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıracak yükleniciler tarafından yapılan işlerin hakedişlerinin ödenmesine ve KHK kapsamındaki çalışanların maaşlarının ödenmesine öncelik verildiği ifade edilse de bulguda yer alan 2021/114080 ihale kayıt numaralı araç kiralama hizmet ihalesi hakedişinin 2023/30491 ihale kayıt numaralı toplu ulaşım denetim ve yönetim merkezi işletilmesi işi hakedişinden daha önce bütçe emanetleri hesabına alındığı, bu kapsamda söz konusu hakedişin vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutar,

tarifeye bağlı ödeme, ilama bağlı borç, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlardan olmadığı, diğer bir ifade ile herhangi bir kanuni önceliği olmamasına rağmen bütçe emanetleri hesabından ödemesinin daha önce gerçekleştiği ve mevzuata aykırı hareket edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak; Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 121: Bütçe Emanetleri Hesabının Kullanımına İlişkin Hataların Bulunması

İdare tarafından yapılan ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarında, mevzuata aykırı şekilde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci maddesine göre 320-Bütçe Emanetleri Hesabı niteliği gereğince mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 249'uncu maddesinde ise 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemler açıklanmıştır.

Maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin 1 no.lu alt bendine göre; herhangi bir tutarın bütçe emanetine alınabilmesi için öncelikle karşılığı olan hizmetin yapılmış olması veya malın teslim alınmış olması ve bütün tahakkuk belgelerinin harcama yetkilisine imzalatırılan ödeme emri belgesi ekinde ödeme yapılmak üzere muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında aşığıdaki hallerde bu hesaba kayıt yapılmaktadır:

-Muhasebe birimi tarafından nakit yetersizliği veya başka sebeplerle ilgisine ödeme yapılamadıysa 630-Giderler Hesabı veya ilgili varlık hesabının borcuna, 320 no.lu hesabın alacağına ve diğer taraftan bütçe gideri hesaplarına kayıt yapılır.

-Bir tutar, bütçeye gider yazılarak mutemede ödenmişse ve mutemet tarafından hak sahibine ödeme yapılamaması sebebiyle muhasebe birime iade edildiyse 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabının borcuna, 320 no.lu hesabın alacağına kaydedilir.

-15 Aralık-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretleri 630-Giderler Hesabının borcuna ve 320 no.lu hesabın alacağına kaydedilirken diğer taraftan bütçe gideri hesaplarına kaydedilir.

Ayrıca hesaba alınan tutarların her biri için kayda alınma sırasında, iki nüsha muhasebeleştirme belgesi düzenlenmesi ve istenmesi halinde bir nüshasının istihkak sahibine verilmesi gerekmektedir.

Aynı fıkranın (b) bendinde ise bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenleneceği, ekinde muhasebeleştirme belgesinin yer alacağı, ilgili tutarların kaydedilme tarihlerine göre sırayla ödeneceği, şayet tutar bir defada ödenemezse daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarasının yazılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede,

- 1) 320-Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatın çizdiği sınırların dışına çıkılarak, ödeme aynı gün gerçekleşiyse dahi, personel ödemeleri, kamulaştırma giderleri, arabuluculuk giderleri, mahkeme masrafları, temsil tanıtma ve ağırlama giderleri, üye olunan uluslararası kuruluşlara ödenen aidatlar, sermaye artışları gibi tüm ödemelerde kullanıldığı,
- 2) Kayda alınan tutarlar için muhasebeleştirme belgesi düzenlenmediği,
- 3) 320 no.lu hesaba alındıktan sonra hak sahibine birden fazla seferde ödenen tutarlar için ödemelere ilişkin fişe ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası değil, ödendiği günün tarihi ve yeni yevmiye numarası ile kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bütçe emanetleri hesabının yersiz kullanımı ve muhasebeleştirme belgesinin düzenlenmemesi sebebiyle bu hesaba kayıtlı tutarlardan hangilerinin hak sahibine ödeme yapılamadığı için kaydedildiği, hangilerinin aracı hesap olarak kullanılmasının sonucunda kaydedildiği anlaşılamamaktadır. Ayrıca aracı hesap olarak kullanıldığı hallerde de hak sahibine ödeme yapılamadığı durumlar ortaya çıkabilmektedir. Böylece, niteliği itibarıyla 320 no.lu hesapta izlenmemesi gerektiği düşünülen kayıtlar arasında bu hesapta bırakılması gereken tutarlar da mevcut hale gelmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ödemelerin yoğunluğu sebebiyle ödeme planlamasının sağlıklı yapılabilmesi amacıyla ödeme emrine bağlanan tutarların öncelikle 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınması yöntemi tercih edildiği, bu hesabın

bir raporlama aracı olarak kullanıldığı, kayıt yapılan ödemelerden çoğunun sonraki günlerde gerçekleşmesi sebebiyle Yönetmelik'e uygun bir kullanım yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak her ne kadar bu kullanım İdareye ödemelerin takip edilmesi yönünden kolaylık sağlasa da hesabın amacı dışında kullanıldığı açıktır. Bu kullanım ve ayrıca ödeme emri belgesine bağlandığı halde ilgisine ödeme yapılmadığı için Yönetmelik'e uygun olarak bu hesaba alınan tutarlar için muhasebeleştirme belgesinin düzenlenmemesi sebebiyle hesapta görünen tutarlara ilişkin kontrolün denetim açısından güçleşmektedir.

Sonuç olarak; 320-Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuata uygun olarak kullanılması, her kayıt için muhasebeleştirme belgesinin düzenlenmesi ve hak sahibine ödemenin defaatle gerçekleştirilmesi halinde ödemeye ait ilk muhasebe işlem fişinin yevmiye tarih ve numarasıyla kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 122: Bütçe İçi İşletmelere İlişkin Meclis Kararı ve Bakanlık İzninin Bulunmaması

İdarenin ticari faaliyetlerde bulunmak üzere kurduğu işletmeleri için belediye meclis kararı ve bakanlık izninin alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (i) bendinde; bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına meclisin karar vereceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde ise; belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçeleri içinde kuracakları işletmeler ile yerine getirebilecekleri ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinin (ç) bendinde ise; işletmenin, mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak belediyeler için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri ifade edeceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; İdare bünyesinde bütçe içi işletme niteliklerine sahip, özel gelir ve gideri bulunan 66 adet kreş, 14 adet öğrenci yurdu, 68 adet spor tesisi, 25 adet sosyal tesis, 9 adet kent lokantası, 3 adet misafirhane ve 3 adet düğün salonunun olduğu görülmüştür. Ancak bu işletmelerin kuruluşuna ilişkin meclis kararı ve bakanlık izninin alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Belediyede Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'ne tabi olan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle kurulması gereken herhangi bir bütçe içi işletmenin bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak, bahsi geçen işletmelerin nitelikleri itibariyle özel gelir ve gideri olan faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir elde etmek amacı ile yapılmaktadır ve münhasıran idare çalışanlarına hitap etmeyip hizmet sunumu karşılığında hizmetten yararlanan vatandaşlardan ücret tahsil edilmektedir. Açıklanan sebeplerle idare bünyesinde bütçe içi işletme niteliğine haiz ve Kurumlar Vergisi Kanunu'na tabi işletmelerin halihazırda faaliyet gösterdiği açıktır.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen düzenlemelere uygun şekilde, İdarenin bütçe içi işletmelerine ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 123: Sosyal Tesislere İlişkin Bazı İşlemlerin Mevzuatın Gerektirdiği Şekilde Yapılmaması

Sosyal tesislerde sunulan hizmetler için uygulanan ücret tarifesinin usulüne uygun belirlenmediği ve bu hizmetlerden elde edilen brüt kârdan kesilmesi gereken tutarların kesilmediği görülmüştür.

a) 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 2023-1 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 2023 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, 2023 yılı Belediye sosyal tesis hizmeti ücret tarifelerinin Başkanlık oluru ile belirlendiği, ücret tarifesine yönelik olarak Büyükşehir Belediyesi Meclisince alınmış bir kararın bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 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.

b) Sosyal Tesislerin Bakım ve Onarımı İçin Brüt Kârdan Kesinti Yapılmaması

İdareye ait sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesi amacıyla bu tesislerden elde edilen brüt kardan kesinti yapılmadığı 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 2023/1 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.

Yapılan incelemede; brüt satışlardan bakım onarım için yapılacak %5'lik kesintinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli işlemin tesis edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu kesintinin yapılarak sosyal tesislerin bakım ve onarımı için ayrı bir banka hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 124: İdare Tarafından Kiraya Verilen veya Son 3 Yılda Geçici Kabulü Yapılan Yapılardan Bazılarının Yapı Ruhsatı ve/veya Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

İdare tarafından kiraya verilen ve/veya son 3 yılda geçici kabulü yapılan yapılardan bazılarının yapı ruhsatı ve/veya yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

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

İmar Kanunu'nun 21'inci maddesine göre, bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için, Kanun'da belirtilen istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Kanun'un 22'nci maddesinde ruhsatın nasıl alınacağına dair detaylara yer

verilmiştir. Buna göre yapı sahipleri veya kanuni vekillerinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına müracaat etmeleri gerekmektedir. Müracaat dilekçesine sadece tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmesi gereklidir.

Kanun'un 26'ncı maddesinde ise; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar için nispeten daha kolay bir süreç getirilmiş, uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla uygulama projesinin ön hazırlık dokümanı niteliğindeki avan proje ile yapı ruhsatı alınabileceği düzenlenmiştir.

Yapı kullanma izin belgesi (iskân) ise; bir yapının proje ve eklerine uygun olarak inşa edilip tamamlandığını belirten; tapu kaydını, bağımsız bölümlerin cinslerini, numaralarını, metrekarelerini, sınıflarını ve mal sahiplerini gösteren belgedir.

Bu belge aynı zamanda bir taşınmazın kullanılmasında fen bakımından mahzur bulunmadığının ve yetkili denetim kuruluşlarının kontrollerinden geçtiğinin göstergesi ve güvencesidir. Yapı kullanma (iskân) belgesinin yasal dayanağını; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30 ve 31'inci maddeleri ile Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 64 ve 65'inci maddeleri oluşturmaktadır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler" bölümünün 5/9'uncu fıkrasında ise; "*Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir.*" denilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; yapının kullanılması için yapı (inşaat) ruhsatını veren ilgili belediyeden izin alınması gerekmektedir. Yapı kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılarda izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalanılmaması esastır. Ayrıca İmar Kanunu'nun 31 ve 32'nci maddelerine göre yapı kullanma izni olmayan yapılara gerekli yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Yasa koyucu kaçak yapılaşma ile mücadele amacıyla 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda da konuyla ilgili düzenleme yapmış bulunmaktadır. Anılan Kanun'un "İmar kirliliğine neden olma" başlıklı 184'üncü maddesinde; yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata

aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi için bir yıldan beş yıla kadar, yapı kullanma izni alınmamış binalarda herhangi bir sınai faaliyetin icrasına müsaade eden kişiler için de iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür. Kişinin ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak yaptığı veya yaptırdığı binayı, imar planına ve ruhsatına uygun hale getirmesini ise devam eden fıkralardaki yaklaşımı ile teşvik etmiştir.

Yapı ruhsatı ile yapı kullanım izin belgesinin verildiği ana kuruluş belediyelerdir. Belediyelerin ayrıca kendisine sunulan projeye uygun olarak yapının inşa edilip edilmediğini kontrol, denetim ve yaptırım sorumluluğu bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere; belediye taşınmazları belediyenin sorumluluğunda ve gözetiminde yaptırılsa dahi İmar Kanunu ve ilgili İmar yönetmeliklerine uygun olarak yapı ruhsatı alınarak inşa edilmeli ve nihayetinde yapı kullanım izin belgeleri alınmalıdır.

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlar (toplam 650 adet) üzerinde yapılan incelemede; bahsi geçen 650 adet taşınmazın 77 adetinin yapı ruhsatlarının bulunduğu ve bu 77 adet taşınmazdan ise sadece 6 adetinin yapı kullanma izin belgelerinin alındığı, geriye kalan 573 adet kiralık taşınmazın ise yapı ruhsatı alınmadan inşa edildiği anlaşılmıştır.

İdare tarafından son 3 yılda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yüklenicilere yaptırılarak geçici kabulü yapılan 45 adet yapım işi üzerinde yapılan incelemede ise; 9 adet yapım işinin yapı ruhsatı alınmadan inşa edildiği ve haliyle yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı, yapı ruhsatı bulunan 36 adet yapım işinin ise sadece 4 adetinin yapı kullanma izin belgelerinin bulunduğu bir başka ifadeyle 32 adet yapım işinin yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapı ruhsatının bulunmaması halinde o inşaat sahasından çıkacak olan hafriyatın taşınabilmesi dahi mümkün bulunmamaktadır. Şöyle ki; Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri gereği hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarını taşımak isteyen kişi veya kuruluşlar üretilen atıkları ne şekilde taşıyacaklarını ve nereye depolayacaklarını belgelendirmekle yükümlüdürler. Söz konusu atık üreticileri, “Hafriyat Toprağı ve İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma ve Kabul Belgesi”ni atığın üretildiği sorumlu belediye başkanlıklarına müracaat ederek almak ve üretilen atığı büyükşehir belediye başkanlığı tarafından izin verilen döküm alanlarında bertaraf etmek zorundadırlar. Söz konusu belgelerin verilebilmesi için inşaatın yapı ruhsatının bulunması gerekmektedir. Bu nedenle

ruhsatsız olarak inşa edilen bu yerlerde üretilen atığın ne şekilde taşındığı ve nerede bertaraf edildiği de bilinmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; kiraya verilen alanlar ile geçici kabulü yapılan yapıların yapı ruhsatı için ilgili birimlerce çalışmaların yürütülmekte olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yukarıda belirtilen mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır. Bu sebeple; İmar Kanunu ve ilgili imar mevzuatı çerçevesinde yapılara ilişkin gerekli tetkiklerin yapılarak yapı kullanım izin belgesi alınmasına yönelik gerekli iş ve işlemlerin idare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 125: 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 masrafları ödendiği görülmüştür.

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, ikinci fıkrasında ise 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 giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, 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 verileceği ifade edilmiştir.

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 masrafları 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, icra vekâlet ücreti, icra faizi ve icra masrafı gibi ödemelerin genel olarak adli yargı mercilerinde hükme bağlanan kamulaştırmaz el atma davalarından kaynaklandığı görülmüştür. İdare tarafından 2023 yılı içerisinde toplam 20.807.663,22 TL tutarından icra faizi, icra masrafı, icra tahsil harcı, icra vekalet ücreti ve mahkeme masrafları adı altında ödemeler yapıldığı 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 olacağını ve ne kadarlık bir mali yükü karşı karşıya kalınacağına bilinemeyeceği sebebiyle bu türden mahkeme ilamlarına bağlı ödemelerin defaten yapılabilmesinin mümkün olmadığı, bazı ilamlarda kamulaştırmaz 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 biriminin görevleri arasında İdarenin taraf olduğu davaların takibinin de yer aldığı düşünüldüğünde, İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağını takibinin yapılması ve herhangi bir gecikmeye yol açmadan ödemelerin gerçekleştirilmesinin İdarenin menfaatine olacağı 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 ve ödeneği bulunup bulunmadığına bakılmaksızın öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 126: Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi

Bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikme zammı/faizi tahakkuk ettiği 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.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşüldüğü, gecikmeye ilişkin gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; elektrik ve iletişim

faturalarının düzenli olarak ödemelerinin yapıldığı ancak bazı faturaların, son ödeme tarihi geçtikten sonra İdareye ulaşması nedeniyle sadece ana paralarının ödendiği, gecikme faizlerinin ödenmediği, söz konusu gecikmelerin nedenlerinin incelenmesi ve kurumlar arasında yapılacak uzlaşmanın neticelenmesine kadar faturalara yansıtılmış olan gecikme faizlerinin muhasebe kayıtlarına alınmasının uygun görülmediği ifade edilmiştir. Ayrıca nakit yetersizliğinden dolayı İdarenin bağlı kurum ve kuruluşlarına (İSKİ ve İGDAŞ) ait olan su ve doğalgaz faturalarının muhasebe kayıtlarına alınarak borç kayıtlarının oluşturulduğu belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare cevabında bağlı kurum ve kuruluşlarına ilişkin borç ve takip kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiş ise de, yıllar itibariyle anapara ve gecikme zammı/faizi ayrımını gösteren herhangi bir kayıt sunulmamıştır.

Sonuç olarak; bazı faturalarda, geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de sadece dönem tutarlarının ödendiği görülmüştür. Harcama sorumluluğu açısından herhangi bir kusur oluşmamıştır. Ancak, bu durum; kamu mali yönetimi açısından sürdürülebilir bir uygulama değildir, ayrıca 5018 sayılı Kanun ile de bağdaşmamaktadır. Hem borç takibinin yapılabilmesi hem de gecikmeye ilişkin sorumlulukların belirlenmesi (harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri arasında sorumlulukların dağıtılması) için borçların (anaparanın ve gecikme zammının/faizinin) muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 127: Mükelleflerince Ödenmeyen Damga Vergilerinin İdare Tarafından Sorumlu Sıfatıyla Vergi Dairesine Ödenmesi

İdare tarafından mükelleflerce beyana dayalı gelirlerden doğan damga vergisi tahsilatları yapılmadan ilgili vergilerin vergi dairesine sorumlu sıfatıyla ödendiği görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde; damga vergisinin mükellefi kâğıtları imza edenler olduğu, resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların Damga Vergisini kişilerin ödeyeceği, aynı Kanun'un 8'inci maddesinde; resmi daireden maksat, genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler ve köyler olduğu, "Ödeme şekilleri" başlıklı 15'inci maddesinde de; Damga Vergisi makbuz karşılığı, istihkaktan kesinti yapılması veya basılı damga konulması şekillerinden biriyle ödeneceği belirtilmiştir.

67 seri no.lu Damga Vergisi Genel Tebliğ ile vergiye tabi kâğıtların 2023 yılında tabi olacakları maktu damga vergisi tutarı, Belediye ve il özel idarelerine verilen beyannameler de 144,40 TL olarak belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların Damga Vergisini kişilerin ödeyeceği, belediyelerin resmi daireler arasında sayıldığı, makbuz karşılığı ödemedede bulunabileceği belirtilmiştir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; biletle girilen yerlere ait eğlence vergisi, işyerlerine ait elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve ilan ve reklam vergisi beyannamelerini idareye veren mükelleflerden tahsili yapılmayan damga vergileri için 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına tahakkuk kaydının yapıldığı, mükelleflerden 144,40 TL olarak belirlenen maktu damga vergisi tahsilatının yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın izleyen ayda vergi dairesine ilgi tutarının ödendiği ve bu ödemelere ilişkin birçok damga vergisi tahsilatlarının ise sonraki aylarda gerçekleştirildiği görülmüştür.

Sadece ocak ayı itibarıyla; biletle girilen yerlere ait eğlence vergisi, işyerlerine ait elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile ilan ve reklam vergisi için 12.025 adet ve toplamda 1.736.410,00 TL olmak üzere damga vergisi tahakkuku yapıldığı, bu tahakkuktan 9009 tanesine ait 1.300.899,60 TL'nin tahsil edildiği geriye kalan 3016 tanesine ait 435.510,40 TL'nin tahsil edilemediği anlaşılmıştır. Böylece İdare tarafından 435.510,40 TL tutarında tahsil edilemeyen damga vergisi sorumlu sıfatıyla vergi dairesine ödenmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde nakit tahsilatın ne zaman yapıldığına bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında muhasebeleştirilmesinden dolayı mükelleflerce beyanname verilmesi halinde beyana dayalı damga vergisi ödenecek vergi ve fonlar hesabında muhasebeleştirilmesi gerektiği, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 8'inci maddesine göre sorumlusu sıfatıyla vergi dairesine vergileri yatırmak zorunda olduğunu, mükelleflerin beyanlarını verdikleri anda beyana dayalı damga vergisinin doğduğunu ve beyana dayalı damga vergisi tahakkuku ve muhasebeleştirme işlemi yapıldığını ancak tahsili sonraki süreçte yapılan vergilere ise faiz işletildiği, beyana dayalı damga vergisinin ödenip ödenmemesine bakılmaksızın verginin sorumlusu sıfatıyla vergi dairesine beyan edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

İdare cevabında her ne kadar beyana dayalı vergilerde tahsil durumuna bakılmaksızın beyan üzerine muhasebe kaydının yapılması gerektiğini ifade etmişse de tahakkuku yapılan

vergilerin ilgili aylardan sonra tahsilatının yapılması ve faiz işletmeye ilişkin herhangi bir muhasebe kaydına rastlanmamış olması, İdarenin tahsilini yapmadığı verginin sorumlu sıfatıyla vergi dairesine ödemesine sebep olmaktadır. Diğer yandan, tahakkuku tahsiline bağlı vergilerde mükellefler beyanlarını verdikleri anda damga vergisi doğmakta ancak mükellef tarafından ödenmemiş damga vergisinin de ödenmiş gibi vergi dairesine yatırılması kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanımına engel teşkil etmektedir.

Sonuç olarak; beyan edilen bu vergilere ilişkin ödeme anında ilgili tahakkuk kayıtlarının yapılarak muhasebeye girişlerinin yapılması ve tahsil edilen damga vergilerinin sorumlu sıfatıyla vergi dairesine ödemelerinin yapılması gerektiği düşünülmektedir. Mükelleften tahsil edilmeyen verginin, her ne kadar daha sonraki aylarda tahsil edilecek olsa da İdarece vergi dairesine ödenmesi yukarıda yer verilen mevzuata göre mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 128: 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; ön ödeme artığının zamanında iade edilmediği, aynı iş için verilen kredi mahsup edilmeden yeniden kredi verildiği ve son harcama tarihinden sonra üç iş gününde ödeme artığının iade edilmediği görülmüştür.

a) 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 mutemetin, 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 58: Ödeme Artığı İadesi Tablosu

Muayene	Son Harcama Tarihi	Ödeme Artığı İade Tarihi
1. Muayene	25.03.2023	31.03.2023
2. Muayene	17.06.2023	07.07.2023
3. Muayene	21.09.2023	13.10.2023

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli hassasiyetin gösterildiği 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.

b) Kredi Mahsubunun Zamanında Yapılmaması ve Bu Sürede Aynı İş İçin Yeniden Kredi Verilmesi

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinde özetle; ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde kredilerin üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu 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 hem üç aylık süreyi aştığı hem de kredilerin verilme tarihleri ile mahsup tarihleri karşılaştırıldığında mahsup işlemi yapılmadan tekrardan aynı iş için kredi verildiği görülmüştür.

Tablo 59: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu

Muayene	Kredi Verilme Tarihi	Mahsup Tarihi
1. Muayene	11.01.2023	07.04.2023
2. Muayene	22.03.2023	13.07.2023
3. Muayene	16.06.2023	20.10.2023
4. Muayene	21.09.2022	31.12.2022

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli hassasiyetin gösterildiği ifade edilmiştir.

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

BULGU 129: 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 Kanun'unun "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 alarak 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 karşılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nün 2023 Yılı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alım İşi'nin Teknik Şartnamesinin 39'uncu maddesinde "Proje kapsamında ödeme aracı olarak kullanılacak kart, İstanbul ulaşımında hâlihazırda kullanılan "İstanbulkart" ürünü olacaktır." denilmiş olup bu kapsamda 2023 yılı içerisinde 150.000 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 maliyet ödenerek temin edilmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2024 yılı için yapılacak alımlarda sosyal yardım kartlarının 696 sayılı KHK kapsamında yapılan personel hizmet alımı dosyasından çıkartıldığı belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; sosyal yardım kartlarının personel temini veya diğer hizmet alımları içerisine dâhil edilerek BELBİM AŞ dışında ki iştiraklerden alınmaması gerekmektedir.

BULGU 130: Kreş, Yurt ve Spor Tesislerinin İşletilmesine Yönelik Faaliyetler Nedeniyle Katma Değer Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi ve İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

İdare tarafından yurt ve kreşlerin işletilmesi sonucunda elde edilen gelirler ve gerçekleştirilen giderlerle ilgili KDV mükellefiyeti tesis edilmediği ve indirim konusu yapılması gereken KDV'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip edilmeyerek indirim konusu yapılmadığı görülmüştür.

a) Kreş, Yurt ve Spor Tesisleri İşletilmesine Yönelik Faaliyetler Nedeniyle Katma Değer Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi

İdare tarafından 66 adet kreş, 14 adet yurt ve 68 adet spor tesisi işletilmesi sonucunda elde edilen hasılatlar ve yapılan giderler ile ilgili katma değer vergisine ilişkin mükellefiyet tesis ettirilmediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde; Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların Katma Değer Vergisinin mükellefi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümlerden; belediyelere bağlı olarak ticari faaliyet gösteren bütçe içi işletmelerin teslim ve hizmetlerine ilişkin Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g hükmü uyarınca katma değer vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından 66 adet kreş, 14 adet yurt ve 68 adet spor tesisi işletildiği halde ticari nitelikte olan işletme faaliyetlerine ilişkin katma değer vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun İşletme tesisi başlıklı 71'inci maddesinde; "*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir*" hükmünün yer aldığı, madde metninden işletme kurup kurmama yetkisinin belediye yönetiminin kararına bırakıldığına açık bir şekilde anlaşıldığı, belediyede bu kapsamda kurulmuş herhangi bir işletmenin mevcut olmadığı, bu nedenle de adı geçen yönetmeliğe tabi olduğu ön kabulüyle muhasebe kayıtlarının oluşturulması ve KDV mükellefiyetinin tesis ettirilmesinin mümkün olmadığı, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun "Mükellefler" başlıklı 8'inci maddesinde Katma Değer Vergisi mükellefleri arasında Belediyelerin bulunmadığı, Belediyenin bir kamu kurumu olduğu ve dolayısıyla da Katma Değer Vergisi mükellefi olmadığı, bu kapsamda, hizmeti verilen spor, kreş ve yurt hizmetlerinin birer kamu hizmeti olup kar amacı güdülmeyeceği, spor, kreş ve yurt hizmetlerine ilişkin alınan ücretlerden KDV dahil tahsil edildiği ve bunlara ilişkin KDV tutarlarının 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına kaydedilip vergi dairesine beyan edilerek ödendiği ifade edilmiştir.

Ancak, bahsi geçen işletmelerin nitelikleri itibarıyla özel gelir ve gideri olan faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir elde etmek amacı ile yapılmaktadır ve münhasıran idare çalışanlarına hitap etmeyip hizmet sunumu karşılığında hizmetten yararlanan vatandaşlardan ücret tahsil edilmektedir. Açıklanan sebeplerle idare bünyesinde bütçe içi işletme niteliğine haiz işletmelerin halihazırda faaliyet gösterdiği açıktır. Yukarıda da açıklandığı üzere; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendi hükmü ve aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların Katma Değer Vergisinin mükellefi olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu hükümleri gereği; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş

amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği açıktır, bulguda bu yönde herhangi bir hususa da yer verilmemiştir. Ancak hem yukarıda yer verilen mevzuat hem de Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "B. VERGİNİN KONUSU İLE İLGİLİ ÇEŞİTLİ HUSUSLAR" bölümünde belediyelere ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseselerin iktisadi işletme olarak mütalaa edileceği ve bunların ticari, sınaî, zirai ve mesleki faaliyetlerinin vergiye tabi tutulacağı belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, belediyelerin ayrı bir işletme olarak yürüttüğü faaliyetler, istisna düzenlemeleri dışında, doğrudan KDV'nin konusuna girmektedir ve ayrı bir işletme şeklinde olmasa da İdarenin kendi bütçesi içinde yürüttüğü ticari, sınaî, zirai faaliyetler de bu kapsamdadır. Açıklanan hallerde Belediye tüzel kişiliği ile ilişkilendirilmeksizin bütçe içi işletmelerin KDV mükellefiyetlerinin bu işletmelere münhasır olmak üzere tesis ettirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; Bütçe içi işletme niteliğinde olan kreş, yurt ve spor tesislerine ilişkin katma değer vergisi mükellefiyetinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

b) Yurt ve Kreşlerde İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

Katma değer vergisinin konusunu oluşturan ve Belediye için indirim hakkı doğuran mal ve hizmet alımları nedeniyle katma değer vergisi hesaplanması gereken faaliyetler için indirilecek katma değer vergisi hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği belirtilmiştir.

İdarenin özel gelir ve gideri olan kreş ve yurt bütçe içi işletme faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir elde etmek amacı ile yapılmaktadır. Bu işletmeler Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği uyarınca münhasıran ilgili kurum

ve kuruluş mensuplarına hitap etmemeleri sebebiyle istisna kapsamına girmemektedir. Dolayısıyla bu işletmeler bünyesinde yapılan işlemler KDV mükellefiyeti doğurmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; bütçe içi işletmeler şeklinde hizmet vermesi gereken söz konusu işletmelerin, bütçe içi işletme şeklinde kullanılmadıkları ve işletmeler için yapılan giderlerin İdarenin muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bu kapsamda bahsi geçen yerlere ilişkin yemek hizmet alımı yapılmıştır ve toplam 178.097.030 TL harcama yapılmıştır. Ancak bu alımlara ilişkin KDV indirim konusu yapılmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği" başlıklı 153'üncü maddesine yer verildikten sonra bulgu doğrultusunda yurt ve kreşlere ilişkin yapılan yemek vb. alımlara ilişkin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının çalıştırılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye hesaplarında bu işlemlere ilişkin KDV hesaplarının kullanılmaması; belediyenin mal ve hizmet satın alması nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin indirim konusu yapılamamasına, dolayısıyla 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabının mali tablolarda eksik tutarla yer almasına sebep olmuştur.

BULGU 131: Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması veya Hiç Alınmaması

Ödenek aktarılmadan önce belli mercilerin kararı veya onayının alınması yerine önce aktarmaların yapıldığı daha sonra gerekli prosedürün yürütüldüğü görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Diğer Hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ödenek aktarmaya yetkili makamlarla ilgili olarak;

- "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmaya Meclisin,

- “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmaya Encümenin,

- “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinin birinci fıkrasında ise bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermeye Belediye Başkanının yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Aktarma” başlıklı 36’ncı maddesinin ikinci fıkrasında ve “Yedek ödenek” başlıklı 38’inci maddesinde, ödenek aktarmalarında yetkili mercilere ilişkin bilgi verilmiştir. Kanun’da yer alan ödenek aktarmaya yetkili makamlarla ilgili hükümlerden farklı olarak; 36’ncı maddenin ikinci fıkrasında, ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmaların ise üst yöneticinin onayı ile (meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarma olduğu için); 38’inci maddesinde ise yedek ödenekten diğer tertiplere ödenek aktarmanın ise encümen kararı ile yapılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ödenek aktarmalarının tamamında önce aktarma işleminin gerçekleştirilip daha sonra ilgisine göre meclis/ encümen kararının veya belediye başkanı onayının alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; zorunlu ve süreli ödeme kalemlerinin, yedek ödenek tutarının yeterli olduğu veya bütçe içi diğer kalemlerde aktarılabilir yeterli ödenek bulunması durumlarında mali sorumluluk oluşmaması adına ödeme işlemlerine müsaade edildiği, bulgu doğrultusunda gerekli kontroller sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ödenek aktarmalarına ilişkin işlemlerin, öncesinde gerekli meclis/encümen kararı veya belediye başkanının onayı alınarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 132: İdareye Aktarılan Müze Paylarına İlişkin Hatalı Muhasebe Kayıtlarının Yapılması

İdarece bazı müze paylarının tahakkuk kaydının yapılmadığı ve diğer kamu idarelerine gönderilecek bazı tahsilatların da hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

a) Bazı Müze Paylarının Tahakkuk Kaydı Yapılmadan Doğrudan Gelir Kaydedilmesi

İdarenin bazı müze payı tahsilatlarını tahakkuk kaydı yapılmaksızın gelir kaydettiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 04.12.1985 tarihinde eklenen mükerrer 97'nci maddesinde, Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılacağı; belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyükşehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburi olduğu belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "120 Gelirlerden alacaklar hesabı" başlıklı 87'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"a) Gelirlerden alacakların tahakkuk işlemleri

a) 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.

"Hesabın işleyişi" başlıklı 88'inci maddesinde de gelir tahakkuk tutarlarının bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden, belediye ve mücavir alan sınırları içinde işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılacağı ve müzenin bulunduğu yer belediyesine ödeneceği, ilgili payın da 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına tahakkuk kaydı yapılacağı anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, alınan bazı müze paylarının tahakkuk kayıtlarının yapılmayarak doğrudan gelir kaydının yapıldığı ve haliyle 120-Gelirlerden Alacaklar hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli düzeltmelerin

yapıldığı ifade edilse de kanıtlayıcı evrak gönderilmemiştir. Söz konusu muhasebe işlemlerinin yapılmamasından dolayı, 2023 yılı mali tablolarında 120-Gelirlerden Alacaklar hesabı eksik tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, müze payı gelirlerinin 120-Gelirlerden Alacaklar hesabında izlenmesi gerekmektedir.

b) Kamu İdareleri Payları Hesabına Kaydedilmesi Gereken Payların Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı ve Emanetler Hesabına Kaydedilmesi

İdarenin müze paylarından diğer ilçe belediyelerine göndermek zorunda olduğu payları 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı ve 333-Emanetler Hesabında muhasebeleştirdiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinde;

"...

Büyükşehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "363-Kamu İdareleri Payları Hesabı" başlıklı 276'ncı maddesinde ise; bu hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yukarıdaki hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere, Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelere ait giriş ücretlerinin %5'i büyükşehir belediyesinin payı olduğu, büyükşehir belediyesi ise elde ettiği müze giriş ücret payının %75'ini nüfusları oranında ilçe belediyelerine 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydederek dağıtacağı belirtilmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, diğer kamu idarelerine gönderilmesi gereken müze paylarının bir kısmının 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kalan kısmının da 333-Emanetler Hesabına kaydedilerek ilgili idarelere aktarıldığı böylece bu hesapların yılı içinde olması gerekenden fazla 363-Kamu

İdareleri Payları Hesabının ise olması gerekenden az olmasına neden olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda bütçeye gelir kayıtlarının da yapılmamasından kaynaklı olarak 800-Bütçe Gelirleri hesabının da olması gerekenden az bakiye vermesine sebep olunmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yıl içerisinde ilçe belediyeleri adına tahsil edilen ve aktarılmak üzere ayrılan tutarlar 333-Emanetler Hesabının kullanılmaması gerektiğini kabul etmiş ancak, 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında ilgili yeni bütçe kodu tanımlanarak takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı başlıklı 276'ncı maddesinde, bu hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunlar gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır denilmekteyken, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı başlıklı 274'üncü maddesinde ise bu hesabın bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatların izlenmesi için kullanılır denilmektedir. Yani bu hesabın diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatların izlenmesi gerektiğinde kullanılması gerekmekte iken 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı idarenin tahsili sonrası diğer kamu idarelerine gönderilmesi gereken tutarlar için kullanılması gerekmektedir.

Mevcut durumda İdare, müze paylarını tahsil ettikten sonra diğer idarelere göndermek zorunda olduğu payı diğer idareler adına tahsil etmemiş olmakta, yalnızca elde edilen tahsilattan pay göndermektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre müze paylarını 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlemesi gerekmektedir.

BULGU 133: Tahakkuk Kaydı Bulunmayan Kişi Borcu Tahsilatlarının Kişilerden Alacaklar Hesabından Çıkışının Yapılması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelerin hakediş ödemelerinde yapılmış olan fazla ve yersiz ödemelerin tahsilatında tahakkuk kaydı olmamasına rağmen 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından çıkış yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde; yapılan incelemeler sonucu düzenledikleri raporlarca tespit olunan fazla ve yersiz ödenen tutarların bu hesaba borç kaydı yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına

kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılıp sıra numarası verilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Aynı yönetmeliğin 112'nci maddesinde; *“Bu hesapta kayıtlı alacaklardan nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlardan; tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gerekenler bir taraftan 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyenler ise 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak kaydedilir.”* Denilmektedir.

Yukarıda ki mevzuat hükümlerinden, ihale hakedişlerinde yersiz ve fazla ödendiği tespit olunan tutarların önce 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılmak suretiyle tahakkuk kaydı yapılacağı, bu tutarların tahsil edilmesinde ise 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının alacak kaydı yapılarak hesaptan düşülmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte tahakkuk kaydı yapılan kişi borçlarında her bir kişiye ayrı bir alacak sıra numarası verilerek takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde ihale hakediş ödemeleri sonucu fazla ve yersiz ödendiği Kesin Hesap Müdürlüğü tarafından tespit edilen ve kişi borcu açılmak suretiyle tahakkuk kaydı yapılması gereken 671.812,69 TL tutarın tahsilatında, tahakkuk kayıtları olmamasına rağmen 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından düşüldüğü görülmüştür.

140-Kişilerden Alacaklar Hesabının ayrıntısına inildiğinde, söz konusu fazla ve yersiz ödeme yapılan firmalara daha sonraki tarihlerde tahakkuk kaydı yapılması tespit edilmiştir.

Ancak her ne kadar İdare tarafından sonradan tahakkuk kaydı yapılmak suretiyle düzeltme işlemi gerçekleştirilmeye çalışılmış olsa da, tahakkuk kaydı olmayan bir alacağın tahakkuk kaydından yapılan eksiltmenin söz konusu hesapta yer alan başka kişi veya kurumlara ait bir alacak olduğu açıktır. Yapılan bu işlemden dolayı 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına tahakkuk kaydı oluşturulmasının eski silinen alacağı düzeltmediği gibi tahsilatı gerçekleştirilen alacağında 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında bakiye olarak görünmesine neden olmaktadır.

Bu yönüyle tahakkuk kaydı bulunmayan bir kişi borcunun 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından düşülmesi risk oluşturmakla birlikte mevzuata da aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; muhasebe kayıtlarının, imzaların, tutarların ve hesapların kontrolü için önce geçici olarak kayıt yapıldığı daha sonra

kontrol edilerek onay verildiği ancak bulguda belirtilen kişi borcu açılması için düzenlenen muhasebe işlem fişine onay verilmesinin unutulduğu, bu sebeple muhasebe sisteminde kayıt oluşmadığı ancak kişi borcun tahsilatı için düzenlenen muhasebe işlem fişine onay verildiği için söz konusu hatanın gerçekleştiği ifade edilmiştir. İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına tahakkuk kaydı yapılmasını gerektiren bir alacağın doğması durumunda önce tahakkuk kaydının, tahsilatında ise 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından düşüş kaydının yapılması gerekmektedir.

BULGU 134: Bazı Kira Alacaklarının Gelirlerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin kira tahakkuk bedellerinin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı başlıklı 86'ncı maddesinde; *“Bu hesap, 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 kullanılır.”* denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 87'nci maddesinde, *“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.”* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda ki mevzuat hükümlerinden İdarenin faaliyetleri ile ilgili alacaklarının 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlemesi gerektiği bu kapsamda idarenin ilgili servislerince tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirim yapılacağı ve tahakkuk kayıtlarının muhasebe işlem fişi ile hesaplara alınacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda İdare tarafından kiraya verilen işyerlerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının Emlak Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilerek muhasebe birimine bildirilmeli ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin toplam 650 kiracısı olduğu 2023 yılı içerisinde 646 kiracıdan 154 işyeri kiracısına ilişkin kira tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 154 işyerine ait kira alacaklarının muhasebe kayıtlarında izlenmemesi 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının hatalı görünmesine neden olmaktadır.

BULGU 135: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması

Yapılmakta olan yatırımların, ilgili varlık hesaplarına, geçici kabul yerine kesin kabulden sonra aktarıldığı 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 aktarılincaya 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 varlıkların kesin kabulden sonra ilgili varlık hesaplarına aktarıldıkları görülmüştür. Oysaki bu işlemin geçici kabulün akabinde yapılması gerekmektedir.

Tablo 60: Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında İlgili Varlık Hesabına Aktarılan Yapım İşleri

Müdürlük	Yapılan İşin Adı	Geçici Kabul Tarihi	Kesin Kabul Tarihi	İlgili Duran Varlık Hesabına Kaydedildiği Tarih
Kültür Varlıkları Projeler Müdürlüğü	Kadıköy Hasanpaşa Gazhanesi, P Binasında Naile Akıncı Sergisi Yapılması Teşhir Tanzim Uygulama		19.04.2023	9.05.2023
Kültür Varlıkları Projeler Müdürlüğü	Balat Surp Hireşdagabed Ermeni Kilisesi Horenyan Mektebi ve Mezarlığı Vakfına Ait Kilisenin Basit Bakım ve Onarımının Yapılması		6.04.2023	8.05.2023
Tesisler Bakım ve Onarım Müdürlüğü	İBB Lojistik Destek Merkezi İnşaat		12.07.2023	13.06.2023
Mesken Müdürlüğü	Bahçelievler İlçesi, Kocasınan Merkez Mahallesi, 1352 Ada, 9 Parselde Bulunan Dairelerin Bakım ve Onarımlarının Yapılması		24.05.2023	6.06.2023
Tesisler Bakım ve Onarım Müdürlüğü	2020 Yılı Anadolu Yakası 2.Grup Belediye ve Kamu Binalarının Bakım ve Onarım	24.09.2021	13.02.2023	27.03.2023

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yapılmakta olan yatırımların varlık hesaplarına kayıt yapılabilmesi için yapımı tamamlanan ve geçici kabulü yapılan tüm işlere ait geçici kabul tutanaklarının giderler müdürlüğüne gönderilmesi için tüm yatırımcı birimlerin bilgilendirildiği ve bulgu doğrultusundan gerekli kayıtların yapılarak azami dikkat gösterileceği ifade edilmiştir.

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 gerekmektedir.

BULGU 136: Satın Alma Suretiyle Temin Edinilen Bazı Taşınırların Demirbaşlar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından gerçekleştirilen Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğünde çalışacak 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 Yönetmeliğin 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.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 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 kayıtlarının 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 yer alan 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 Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alımı işinde 15 adet masaüstü bilgisayar yükleniciden, yapılan hizmet alımı sözleşmesi kapsamında KDV dâhil toplam 469.650,00 TL bedelle alınmıştır. Ancak alınan taşınırlara ilişkin taşınır işlem fişlerinin taşınırlar teslim alındığında düzenlenmediği, 5 ay sonra düzenlendiği ve bilgisayarların 255-Demirbaşlar Hesabı yerine direk 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; hizmet alımı kapsamında temin edilen malzemelerin, kullanılan programa hizmet alımı olarak girilmesinden kaynaklı olarak 630-Giderler Hesabının kullanıldığı, daha sonrasında yapılan hatanın muhasebe işlem fişi ile düzeltildiği belirtilse de herhangi bir kanıtlayıcı evrak gönderilmemiştir. Bununla beraber gerekli düzeltme kaydı yapılmış olsa dahi yılı geçtikten sonra yapılan düzeltme kaydı 2023 yılı mali tablolarını değiştirmeyecektir.

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

BULGU 137: İdarece Toplanan Asfalt Kırıklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından serimi yapılacak mahallerden sökülen kırık asfaltların depolanarak sonraki süreçte kullanıldığı halde muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve depolanan asfalt kırıkları için taşınır işlem fişi düzenlenmediği görülmüştür.

a) Tekrar Kullanılma Kabiliyeti Olan Asfalt Kırıklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdarece asfalt serimi yapılacak mahallerden sökülen kırık asfaltların depolanarak sonraki süreçte kullanıldığı halde muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "15-Stoklar" başlıklı 113'üncü maddesinde bu hesap grubunun, kurum ambar ve atölyelerinde; satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen mallar ile artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde kullanılacak veya paraya çevrilebilecek varlıkların izlenmesi için kullanıldığı, aynı Yönetmelik'in "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı" başlıklı 155'inci maddesinde de bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

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 ifade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde ise 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 taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, ..., Değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşturularak ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere kurum ambar ve atölyelerinde satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak üzere edinilen mallar ile artık gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde kullanılacak veya paraya çevrilebilecek varlıkların değerlerinin takdir edilerek 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; İdarece yeni imalatlar kapsamında sökülen asfaltların kırılarak depolandığı, serimi yapılan bazı yollarda tekrardan bu asfaltların kullanıldığı veya başka idarelere kullanılmak üzere hibe edildiği fakat depolamaya ilişkin herhangi bir muhasebe kaydına alınmadığı görülmüştür. 2023 yılı itibarıyla Avrupa ve Anadolu yakası olmak üzere iki farklı depolama alanına, Avrupa yakasına 453.301 ton, Anadolu yakasına ise 269.321 ton toplamda 722.622 ton asfalt kırığı girişi yapılmış bununda 449.289 tonu kullanılmış ancak herhangi bir muhasebe kaydı tutulmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak idarece asfalt sökümü sonucunda elde edilerek depolanan asfalt kırıklarının 150-İlk madde ve malzeme hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

b) Depolanan Asfalt Kırıkları İçin Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmemesi

İdarece depolanan asfalt kırıkları için taşınır işlem fişi düzenlenmediği ve kullanılmak üzere talepte bulunan kurum ve kuruluşlara herhangi bir izne ve sorumluluğa dayanmadan hibe olarak verildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinin 4'üncü fıkrasının c bendinde ise; taşınırların giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemenin taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları kapsamında olduğu belirtilmektedir

Aynı Yönetmeliğin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde de; 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 taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği ve giriş ve çıkış kayıtlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere taşınır kayıtlarını tutmak taşınır kayıt yetkilisinin sorumluluğunda olduğu, bütün taşınırların kayıtlara alınması gerektiği, edinme şekline bakılmaksızın giriş, bağışlandığında veya yardım yapıldığında Taşınır İşlem Fişine dayanılarak çıkış kaydedileceği belirtilmektedir.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; asfalt yapımı sırasında sökülen eski asfaltlardan elde edilen asfaltların geri dönüştürülerek tekrar kullanılabilirdiği, bu asfaltların Anadolu ve Avrupa olarak iki farklı ambarda depolandığı, bazı ilçe belediyelerine, köylere veya kamu kurumlarına kullanılmak üzere hibe edildiği fakat herhangi bir taşınır işlem fişi tutulmadığından hibenin kime ve neye dayanarak verildiğine ilişkin görev ve sorumlulukların tesis edilemediği görülmüştür. Toplam asfalt kırıklarının ton bazında 2023 toplamları şöyledir.

Tablo 61: Asfalt Kırığı Giriş Çıkış Miktarları

Bölge	2022 Sonu	2023 Mevcut	2023 Dönem Toplamı (Ton)	Kullanılan (Ton)	2023 Sonu Kalan Miktar (Ton)
Avrupa Yakası					
1.Bölge	43.500	2.879	46.379	11.053	35.326
2.Bölge	24.568	65.060	89.628	14.350	75.278
3.Bölge	3.500	57.000	60.500	56.520	3.980
4.Bölge	8.000	41.400	49.400	25.632	23.768
5.Bölge	36.995	28.048	65.043	36.995	28.048
6.Bölge (AVR.)	68.067	74.284	142.351	126.200	16.151
Toplam (Ton)	184.630	268.671	453.301	270.750	182.551
Anadolu Yakası					
6.Bölge (AND.)	0	5.270	5270	5.270	5.270
7.Bölge	0	154.048	154.048	105.876	48.172
8.Bölge	600	26.000	26.600	13.000	13.600
9.Bölge	31.675	56.998	88.673	54.393	34.280
Toplam (Ton)	32.275	237.046	269.321	178.539	101.322

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bağış veya hibe olarak verilecek asfalt kırıklarından dönüştürülmüş asfaltın taşınır işlem fişi ile çıkışlarının yapılması gerekmektedir.

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

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
Belediye Bünyesinde Yer Alan Araç Envanterlerinin Gerçek Durumu Yansıtılmaması ve Araçlara İlişkin Kontrollerin Sağlıklı Şekilde Yapılamaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması” başlığıyla Bulgu 21 olarak yer almaktadır.
İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 128 olarak yer almaktadır.
Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye

			Düşülmesi” başlığıyla Bulgu 126 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 120 olarak yer almaktadır.
Asfalt Yapım İşleri Alt Yüklenici Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Serimi Yapılan Asfalt İşlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla Bulgu 5 olarak yer almaktadır.
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	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
696 sayılı KHK Kapsamında Gerçekleştirilen Doğrudan Hizmet Alımlarında Hatalı Uygulamaların Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı

			başlıkla Bulgu 25 olarak yer almaktadır.
Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 38 olarak yer almaktadır.
Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yeni Birim Fiyat Oluşturulmasında, Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan ve Analizi Yapılmamış Benzer Pozların Kıyasen Uygulanması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Aynı Genel Sekreter Yardımcısına Bağlı Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü ile Halkla İlişkiler Müdürlüğünün Muhtelif Tanıtım, Duyuru, Organizasyon ve Baskı Materyalleri İhalelerinin Bölünmesi ve Bölünen İhalelerde Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kültürel Etkinlikler ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüklerinin Torba İhalelerinde İhale Mevzuatındaki Hükümlere Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 23 olarak yer almaktadır.

Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Piyasa Fiyat Araştırmasının Gerçeği Yansıtılmaması, Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Spor Tesislerinin İşletilmesi İhalesi ile İlgili Olmayan İşlerin İhale Kapsamında Alınması ve Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması” başlığıyla Bulgu 30 olarak yer almaktadır.
Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması” başlığıyla Bulgu 80 olarak yer almaktadır.
İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 90 olarak yer almaktadır.
Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 82 olarak yer almaktadır.
Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kira Alacaklarının Takip

			ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi” başlığıyla Bulgu 54 olarak yer almaktadır.
Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 102 olarak yer almaktadır.
İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 70 olarak yer almaktadır.
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	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere İlişkin Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi” başlığıyla Bulgu 96 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmaz Kullanımlarının Kontrol Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 50 olarak yer almaktadır.
İdarenin Tasarrufunda Bulunan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması			bölümünde “İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması” başlığıyla Bulgu 48 olarak yer almaktadır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 51 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 55 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetindeki Sebze ve Meyve Hallerinde Bir Kişiyi Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 74 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 73 olarak yer almaktadır.
Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun

Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması			“Diğer Bulgular” bölümünde “Tarihi Değeri ve Önemi Olan Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu ve Yerebatan Sarnıcının Usulsüz Şekilde Kullanılması” başlığıyla Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 76 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetindeki Otoparkların İşletme Hakkının İhale Yapılmaksızın ve Herhangi Bir Meclis Kararı Alınmadan İdarenin İştirakine Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 68 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	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 72 olarak yer almaktadır.
İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi Mümkün Olmayan Bazı Haklar ile Taşınmazların	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı

İdare Tarafından İhalesiz Olarak Söz Konusu Şirketlere Devredilmesi			Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi” başlığıyla Bulgu 69 olarak yer almaktadır.
Biyometanizasyon Tesisi İşletme Hakkının Meclis Kararı Olmaksızın ve İhale Edilmeksizin Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 67 olarak yer almaktadır.
Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynakları Sayesinde Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 65 olarak yer almaktadır.
Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 66 olarak yer almaktadır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 52 olarak yer almaktadır.
Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından İşgal Edilerek Ticari Faaliyette Bulunulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 71 olarak yer almaktadır.

Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 45 olarak yer almaktadır.
Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 123 olarak yer almaktadır.
Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 56 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
Yerebatan Sarnıcının Belediye Şirketine Usulsüz Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Tarihi Değeri ve Önemi Olan Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu ve Yerebatan Sarnıcının Usulsüz Şekilde Kullanılması” başlığıyla Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			bölümünde aynı başlıkla Bulgu 115 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 118 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyelığının Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 110 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı Maddesine Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyelığının Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi” başlığıyla Bulgu 110 olarak yer almaktadır.
Toplu İş Sözleşmesi Yürürlükte Olan Şirket Personeline Başkanlık Oluru İle Zam Belirlenmesi ve Başkanlık Olurunda Yer Alan Zam Üzerinden Yaklaşık Maliyet Hesaplanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Belediye Şirketi Personelinin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Toplu İş Sözleşmesine Aykırı Olarak Başkanlık Oluru ile Artış Belirlenmesi” başlığıyla Bulgu 117 olarak yer almaktadır.

Yükseköğretim Kanununa Aykırı Olarak Belediye Şirketine Yönetim Kurulu Üyesi Atanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarede Geçici Görevlendirilen Öğretim Üyelerinin Kendi Kurumlarının İzni Olmaksızın Başka Yerlerde Görevlendirilmesi” başlığıyla Bulgu 114 olarak yer almaktadır.
Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 57 olarak yer almaktadır.
Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 60 olarak yer almaktadır.
Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 61 olarak yer almaktadır.
Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 62 olarak yer almaktadır.
Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması			bölümünde aynı başlıkla Bulgu 63 olarak yer almaktadır.
Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi” başlığıyla Bulgu 101 olarak yer almaktadır.
Sosyal Yardım Kartlarının Tek Yetkili Satıcısı Konumunda Olan Belediye Şirketi Yerine Diğer Bir Belediye Şirketinden Sağlanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 129 olarak yer almaktadır.
Hasar Karşılıklarının Gelirlerden Alacaklar Hesabında İzlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Hasar Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi” başlığıyla Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Kullanım Olanağı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabı Kullanılmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun

			“Diğer Bulgular” bölümünde “Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması” başlığıyla Bulgu 135 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri İle Muhasebe Kayıtlarının Birbirleri ile Uyuşmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde aynı başlıkla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Stadyum ve Spor Salonlarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Stadyum ve Spor Salonlarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.