



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR  
BELEDİYESİ**

**2014 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2015



## **İÇERİK**

<b>İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>67</b>



**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

**2014 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	3
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	10
8. EKLER.....	57





## KISALTMALAR

- İBB** : İstanbul Büyükşehir Belediyesi  
**İSKİ** : İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi  
**İETT** : İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri  
**DİK** : Devlet İhale Kanunu  
**MSB** : Milli Savunma Bakanlığı



## **1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ**

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin organizasyon yapısı; Genel Sekreterlik, 7 Genel Sekreter Yardımcılığı, 25 Daire Başkanlığı, 93 Müdürlük, İç Denetim Birim Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME), 2 bağlı kuruluş (İSKİ, İETT) ve 29 şirketten oluşmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi 8.585 memur, 5393 sayılı Belediye Kanunu 49'uncu maddesi kapsamında 21 sözleşmeli personel, 657 sayılı Kanun'un ek geçici 12, 13 ve 16'ncı maddeleri kapsamında 365 sözleşmeli sanatçı ve 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi kadrolu 4.186 işçi ve geçici 17 işçi olmak üzere toplam 13.174 kişi istihdam edilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bütçesi 5018 sayılı Kanun'a göre mahalli idareler bütçesi içerisinde yer almaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını ilgili Yönetmelik'e göre hazırlamakta ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulamaktadır. Muhasebe işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

2014 Yılına ilişkin temel mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Giderin türü	2013	2014	Artış Yüzdesi
<b>Personel Giderleri</b>	686.836.589	749.739.273	9,16
<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	108.822.645	118.391.188	8,79
<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	1.857.754.994	2.317.467.899	24,75
<b>Faiz Giderleri</b>	128.818.599	128.178.381	-0,50
<b>Cari Transferler</b>	372.830.848	677.837.351	81,81
<b>Sermaye Giderleri</b>	3.756.229.322	7.553.897.221	101,10
<b>Sermaye Transferleri</b>	548.105.839	411.350.935	-24,95
<b>Borç Verme</b>	1.136.958.040	536.383.454	-52,82
<b>Toplam</b>	<b>8.596.356.876</b>	<b>12.493.245.706</b>	<b>45,33</b>

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Artış Yüzdesi</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	118.227.898	110.390.234	-6,63
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	1.592.741.214	1.310.786.421	-17,70
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	40.368.755	12.984.075	-67,84
<b>Faiz, Pay ve Cezalar</b>	6.755.221.537	7.447.505.975	10,25
<b>Sermaye Gelirleri</b>	384.553.590	211.016.771	-45,13
<b>Alacaklardan Tahsilâtlar</b>	44.921.004	3.138.761.071	6887,29
<b>Toplam</b>	<b>8.936.033.998</b>	<b>12.276.426.546</b>	<b>37,38</b>

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve

doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Milli Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Protokol Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi**

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

MSB'ye ait olan ve protokol listesine eklenen muhtelif yerlerdeki binaların yapım bakım ve onarımını İBB'ye yaptırmak ve bunun karşılığında ise İstanbul İli Beyoğlu İlçesinde bulunan, hazine adına kayıtlı ve MSB adına tahsisli 292.460,90 m<sup>2</sup> yüzölçümlü arazi (166 pafta, 1045 ada, 1 numaralı parsel) ve üzerindeki tesisleri İBB'ye devredeceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, protokole konu olan taşınmazlar daha sonra Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adına tahsis edilmiştir. Buna bağlı olarak, taraflar arasında 07.05.2013 tarihli genel koordinasyon toplantısında protokolün arazi devri, bedeli ve mahsuplaşma ile ilgili maddelerine istinaden revizyona gidilmiştir. Hesaplamalar 2004 yılı üzerinden oluşturulmuş ve 2013 yılı birim fiyatları ile İBB tarafından protokole konusu yapım, bakım ve onarımlar için toplam 209.295.988,57 TL ödemede bulunduğu tespit edilmiştir. Yapılan bu ödeme karşılığında ise, İBB' ye herhangi bir taşınmaz devrinde bulunmadığı ve dolayısı ile İBB' nin 2014 mali yılı tablolarının bu tutar kadar olumsuz yönde etkilendiği sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak; bahsi geçen protokol hükümleri gereğince söz konusu taşınmazlar için yapılan bakım onarım giderlerinin karşılığı olarak İBB'ye devri gereken taşınmazların devredilmemiş olması ve yapılan bu harcamaların herhangi bir alacak hesabı ile ilişkilendirilmemesi, Kurumun bilançosunda ilgili alacak hesabının 209.295.988,57 TL tutarında eksik görünmesine ve hatalı bilgi içermesine sebep olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Belediye Başkanlığımız ile Milli Savunma Bakanlığı arasında yürütülen Kasımpaşa Takas Protokolü kapsamında, Belediye Başkanlığımız tarafından yapılan imalatlar karşılığında kurumumuza devredilmesi gereken 1045 ada 1 parsel sayılı taşınmazın 42.517,00 m<sup>2</sup> kısmının, aynı parsel üzerinde Karayolları Genel Müdürlüğüne yürütülen Hasköy-Kasımpaşa Yol genişletme ve tünel projesi içerisinde kalması ve bu

parselin Maliye Bakanlığının 24.08.2012 tarih ve 053580 sayılı yazısına istinaden Karayolları Genel Müdürlüğüne tahsis edildiğinin anlaşılması üzerine Kasımpaşa Takas Protokolü, mevcut hükümler itibariyle fiilen uygulanamaz duruma gelmiştir.

Buna karşılık bu süreye kadar protokol kapsamında Belediyemizce karşılanan 2013 yılı birim fiyatları ile protokole konu olan işlerin yapım, bakım ve onarımları için ödenen toplam 206.268.090,03 TL'ye karşılık MSB'nin, Milli Emlak Genel Müdürlüğüne hitaben 20.08.2013 tarih ve 13463 sayılı yazısına istinaden Milli Emlak Genel Müdürlüğünün Başkanlığımıza hitaplı 09.09.2013 tarih ve 25034 sayılı yazısıyla Belediyemize devri öngörülen 42.517 m<sup>2</sup> lik söz konusu alan yerine Belediyemizce uygun görülen taşınmazların bildirilmesi talep edilmiştir.

Bu kapsamda Belediyemizce yapılan çalışma sonucu belirlenen taşınmaz listesi 29.11.2013 tarih ve 206213 sayılı yazımızla Maliye Bakanlığı ve İstanbul Defterdarlığına bildirilmiş olup Milli Emlak Genel Müdürlüğünün 27.12.2013 tarih ve 47823 sayılı yazısıyla İstanbul Defterdarlığından talep edilen taşınmazlardan devri uygun olanların incelenerek sonucunun taraflarına bildirilmesi istenmiştir.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan anlaşılacağı üzere, kurumumuz yapmış olduğu harcamaya karşılık gayri menkul alımı konusunda Milli Emlak Genel Müdürlüğüyle mutabakata varmıştır. Mutabakata ilişkin Belediyemizce talep edilen gayri menkul listesi sunulmuş ancak belirtilen devir işlemi gerçekleşmemiştir.

Bu nedenle; takasa konu edilen taşınmazların Belediyemiz adına devir işlemlerinin tamamlanması, eğer bu taşınmazların devri mümkün değil ise, yazı ekinde gönderilen Hazineye ait taşınmazlar içerisinden uygun görülenlerin Kasımpaşa Takas Protokolü kapsamında Belediyemiz alacağından mahsup edilerek, Başkanlığımız adına devredilmesi veya (29.11.2013 tarihi itibariyle) 209.295.988,57 TL tutarındaki Belediyemiz alacağının yasal faiziyle birlikte nakden ödenmesi; aksi takdirde gelecekte yaşanabilecek hukuki sorunlardan Başkanlığımızın sorumlu olmayacağı; ayrıca bahse konu alacağın tahsili için, Başkanlığımızca icraen tahsil dahil olmak üzere, hukuki yollara başvurulmak zorunda kalınacağı hususlarına yönelik hukuki ve idari işlemlere başlanılmıştır." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kamu idaresi cevabında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yapmış olduğu harcamaya karşılık gayri menkul alımı konusunda Milli Emlak Genel Müdürlüğüyle mutabakata varıldığı ve mutabakata ilişkin belediye tarafından talep edilen gayri menkul



listesi sunulmuş olduğu ve devir işleminin sonuçlanmasının beklendiği ifade edilmiştir. Eğer devir işlemi gerçekleşmez ise yapılmış olunan 209.295.988,57 TL tutarındaki harcamanın yasal faiziyle birlikte isteneceği ifade edilmiştir. Gayrimenkul devir işlemlerinin ivedi bir şekilde yapılması mali tabloları olumlu yönde etkileyebileceğinden, konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

Mevcut durumda ise bahsi geçen protokol hükümleri gereğince söz konusu taşınmazlar için yapılan bakım onarım giderlerinin karşılığı olarak İBB'ye devri gereken taşınmazların devredilmemiş olması ve yapılan bu harcamaların herhangi bir alacak hesabı ile ilişkilendirilmemesi, Kurumun bilançosunda ilgili alacak hesabının 209.295.988,57 TL tutarında eksik görünmesine ve hatalı bilgi içermesine sebep olmaktadır.

## **BULGU 2: Kurumda Kayıtlı Bulunan Yeraltı Yerüstü Düzenleri ve Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması**

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

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

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

**Kamu idaresi cevabında;** "İlgili Daire Başkanlıklarımız bünyesinde kullanılacak olan EYS (Emlak Yönetim Sistemi) ve Kamulaştırma Otomasyon Sistemi yazılım çalışmaları henüz sonuçlanmamıştır. Muhasebe ortamında ve coğrafi ortamda yaşayan bir taşınmaz envanter verisinin tamamlanmasının ardından, kayıtlı bulunan taşınmaz varlıklar için amortisman ayrılacak ve tapuya kayıtlı olan değeri ile muhasebe kaydına esas değerleri arasındaki farklılıklar giderilecektir." Denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekle birlikte ilgili otomasyon çalışmaları gerçekleştirildikten sonra gereğinin yapılacağı belirtildiğinden, konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2014 Yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı, “Alacaklar” ve “Maddi Duran Varlıklar” hesap alanlarındaki hata ve eksiklikler hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak 51/g Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması**

Mülkiyeti Belediyeye ait olan “Bakırköy İlçesi Florya Mevkii 81 Pafta 201 Ada 3 Parselde Akvaryum, Otopark, Aquapark (Su temalı eğlence ve eğitim parkı), Yunus Gösteri Merkezi, Bilim Merkezi, Alışveriş Merkezi, İmax Sinema Yapılması ve İşletilmesi İşi” nin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak Belediye Encümeninin 06.11.2007 tarihinde (Karar S.2161-942) gerçekleştirmiş olduğu pazarlık ihalesi neticesinde; 80.000.000,00 TL yatırım tutarı ile birlikte yıllık 4.510.000,00 TL +KDV işletme bedeli ile İstanbul Akvaryum Tur.Tic.Ltd.Şti.’ne ihale edildiği görülmüştür.

Ancak; bahse konu ihalenin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2' nci maddesi;

*“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*

36' ncı maddesi;

*“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.*

51/g maddesi;

*“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 vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri 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 maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün “Esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu

anlaşılmaktadır.

Kaldı ki; yukarıda zikredilen yapım ve işletme işine ait ihalenin, Kanunun 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira, 51/g maddesi; 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 tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için – söz konusu hüküm doğrultusunda – pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1' inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; *"Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. 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 yasa'nın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu"* hususu hüküm altına alınmıştır.

Öncelikle, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların "Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 74' üncü maddesi gereğince, Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin

satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir.

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise;

*"f) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,*

*g) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,*

*ğ) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri"* ifade etmektedir.

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nın 13'üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün;

*"a) Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,*

*b) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerleri için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak"* görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapıldığından bahse konu husus açıkça teyit edilmektedir.

Ayrıca, yukarıda belirtilen Danıştay 13 üncü Dairesinin Kararına ilave olarak Danıştay 8 inci Dairesinin 21.11.2001 tarih ve E:1999/5091, K: 2001/5181 sayılı Kararında da aynı husus bir kez daha teyit edilmiş ve söz konusu kararda; *"Kayseri İli, Tomarza İlçesi, Pusatlı Köyü sınırları içinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda AR:71511 sayılı maden arama ruhsatı sahibi olan davacının, madencilik faaliyeti için izin verilmesi yolundaki başvurusunu, maden arama yapılabilmesi ve faaliyette bulunulabilmesi için hazineye ait ve*

*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiralanması gerektiği koşuluna bağlayan Tomarza Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada; 178 sayılı KHK'nın 543 sayılı KHK ile değişik 13/b maddesinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Milli Emlak Genel Müdürlüğünce kiraya verileceği, 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesinde de, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanmasının pazarlık usulüyle ihalesinin yapılabileceği, 202 seri nolu Milli Emlak Genel Tebliğinin IV Bölümünde de, Hazinesinin özel Mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların Bakanlıktan önceden izin alınmak suretiyle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile ruhsat sahiplerine kiraya verileceği yolundaki hükümler karşısında, faaliyet izni verilmesi için anılan taşınmazların pazarlık usulü ile kiralanması yönündeki işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davayı reddeden Kayseri İdare Mahkemesinin 12.10.1999 gün ve 693 sayılı kararının; hukuka aykırı olduğu öne sürülerek, 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemine karşın İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçenin usul ve Yasaya uygun olduğu ve bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına” oybirliği ile karar verilmiştir.*

Yukarıda izah edilen gerekçeler karşısında “Bakırköy İlçesi, 81 Pafta 201 Ada, 3 Parsel sayılı yerde İntifa Hakkı Karşılığı Florya Akvaryum Kompleksi İnşaatı Yapım ve 30 Yıl Süreyle İşletilmesi” işine ait ihalenin 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket edilmek suretiyle tekemmül ettirildiği kanaatine varılmıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediye tarafından belediye mallarının Devlet Malı kapsamında değerlendirilerek 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesine göre yapılan ihalenin usulüne uygun olmadığı gerekçesiyle bir belediye başkanı hakkında verilen soruşturma izni Danıştay İkinci Dairesinin 26.01.2001 tarih ve E.2001/979, K.2001/1830 sayılı kararıyla kaldırılmıştır.

Belirtilen bu husus, Belediyelerin de 51/g maddesine göre ihale yapabilecekleri yönünde değerlendirme yapıldığını göstermektedir. Bununla birlikte, ihalelerimizde önerinize uyulacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediyeler; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve “Devlet” tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların “Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz

malları” ile “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Kurum cevabında zikredilen Danıştay İkinci Dairesinin 26.01.2001 tarih ve E.2001/979, K.2001/1830 sayılı Kararı incelenmiş ve Danıştay 2. Dairesinin ilam hükmünü soruşturmaya izin verme yönüyle tesis etmiş olduğu, karara konu belediye plajının 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi uyarınca kiralanmasında, pazarlıkla ihalede rekabet ortamının ortadan kaldırılmaması nedeniyle, Belediye Başkanına İçişleri Bakanlığı'nın verdiği soruşturma iznini oy çokluğu ile kaldırdığı anlaşılmıştır. Söz konusu Kararda Danıştay, 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesinde pazarlıkla ihalenin en yüksek fiyatı veren kişiye verilmesinde rekabet ortamının kalkmadığından bahisle işin esasına (Bakanlığın Belediye Başkanı hakkında soruşturma izni vermesi) girmiş ve kiralanmış yer olan plajın hukuki niteliği üzerinde ise durmamıştır.

Kaldı ki, söz konusu daire kararının içeriğinden; kiralamaya ilişkin taşınmazın Belediyenin özel mülkiyetinde bulunmadığı ve Kaymakamlıkla Belediye arasında yapılan bir protokol uyarınca Belediyeye tahsisli bir taşınmaz olduğu da açıkça görülmektedir.

Ayrıca, bulguda belirtilen Danıştay 13 üncü Dairesinin Kararına ilave olarak Danıştay 8 inci Dairesinin 21.11.2001 tarih ve E:1999/5091, K: 2001/5181 sayılı Kararında da aynı husus bir kez daha teyit edilmiş ve söz konusu kararda; *“Kayseri İli, Tomarza İlçesi, Pusatlı Köyü sınırları içinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda AR:71511 sayılı maden arama ruhsatı sahibi olan davacının, madencilik faaliyeti için izin verilmesi yolundaki başvurusunu, maden arama yapılabilmesi ve faaliyette bulunulabilmesi için hazineye ait ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiralanması gerektiği koşuluna bağlayan Tomarza Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada; 178 sayılı KHK'nın 543 sayılı KHK ile değişik 13/b maddesinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Milli Emlak Genel Müdürlüğüne kiraya verileceği, 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesinde de, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanmasının pazarlık usulüyle ihalesinin yapılabileceği, 202 seri nolu Milli Emlak Genel Tebliğinin IV Bölümünde de, Hazinesinin özel Mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların Bakanlıktan önceden izin alınmak suretiyle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile ruhsat sahiplerine kiraya verileceği yolundaki hükümler karşısında, faaliyet izni verilmesi için anılan taşınmazların pazarlık usulü ile kiralanması yönündeki işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle*



*davayı reddeden Kayseri İdare Mahkemesinin 12.10.1999 gün ve 693 sayılı kararının; hukuka aykırı olduğu öne sürülerek, 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizen incelenerek bozulması istemine karşın İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçenin usul ve Yasaya uygun olduğu ve bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına” oybirliği ile karar verilmiştir.*

Yukarıda izah edilen gerekçeler karşısında bulguda yer alan ihalenin 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket edilmek suretiyle tekemmül ettirildiği kanaatine varılmış olup kamu idaresi cevabında, bulguda yer verilen tespitlere iştirak edildiği ve mevzuatın öngördüğü şekilde işlem yapılması maksadıyla konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

## **BULGU 2: Açık Spor Turizm ve Eğlence Merkezi Olarak Verilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi**

İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni'nin 25.06.1992 tarih ve V/1174 sayılı kararına istinaden Beşiktaş İlçesi, Rumelihisarı Mahallesi, E:32 pafta, 981 ada, 31 parsel üzerinde bulunan 10.240 m<sup>2</sup>'lik Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazla ilgili Açık Spor Turizm ve Eğlence Merkezi olarak 49 yıl süre ile Beşiktaş Belediye Başkanlığı adına intifa hakkı verilmiştir.

Beşiktaş Belediye Meclisinin 21.12.1994 tarih ve 1994/92 sayılı kararıyla Çilekli Spor Tesislerinin 10 yıl süre ile kullanılması 16.02.1995 tarih ve K/331–224 sayılı kararıyla ihale edilmiştir. İhaleyi kazanan dernek, Beşiktaş Belediye Başkanlığına başvurarak tesislerde lokanta olarak öngörülen bölümde anaokulu ve ilkokul (Kolej) kurulmasını talep etmişlerdir. Bu talep 26.06.1996 tarih ve 1996/18 sayılı Beşiktaş Belediye Meclis kararı ile onaylanmıştır. Beşiktaş Belediye Meclisinin kararı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 20.02.1997 tarih ve S/147 sayılı kararıyla 3030 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ve Uygulama Yönetmeliği'nin 42'nci maddesine istinaden onaylanmıştır.

14.12.2011 tarih ve 5063 sayılı Büyükşehir Belediyesi İmar Müdürlüğü'nün yazısında İntifa hakkı verilen alan 18.06.1993 tasdik tarihli 1/5000 ölçekli Beşiktaş geri görünüm ve Etkilenme Bölgesi Nazım İmar Planında “Spor, Turizm, Eğlence Merkezi ve Kısmen Yol” alanında kalmaktadır. Bu taşınmaz üzerinde tesis edilen Kolej imar durumuna aykırı bir şekilde inşa edilmiştir.

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 işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütülür.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde ise “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.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere; ilgili taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması, tahsis işlemini farklı amaçla kullanan kişilere menfaat sağlanması sonucunu doğurmaktadır. Tahsis edilen alan içerisinde özel bir kulübe ait kolej yapılması ve buna izin verilmesi; tahsis işlemlerinde bulunması gereken “kamu yararı” ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediye Encümenininin 25.06.1992 tarihli ve V/1174 sayılı kararı gereği “Açık Spor Turizm ve Eğlence Merkezi” olarak 49 yıllığına Beşiktaş Belediye Başkanlığı adına intifa hakkı verilen Büyükşehir Belediyemiz mülkiyetinde bulunan Beşiktaş (Rumeli Hisarı) Levent Mahallesi 32 Pafta 1297 Ada 31 Parsel sayılı 10.240 m<sup>2</sup> taşınmazın amacı dışında kullanıldığından intifa hakkının iptali hususunda karar alınmak üzere Mesken Müdürlüğü'nün 09.06.2014 tarih 1014 sayılı yazısı ile Belediye Meclisine havale sağlanmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisince 13.11.2014 tarih ve 1613 sayı ile yazımız ve eki dosya üzerinde yapılan inceleme neticesinde dosyanın yeniden değerlendirilmesine karar verilmiştir.

Bu aşamada ilgili Müdürlük tarafından yeniden gerekli hukuki ve idari değerlendirme yapıldıktan sonra konu ile ilgili karar alınmak üzere yazımızın Belediye Meclisine havalesi sağlanacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulguda yer alan değerlendirme ve öneriler çerçevesinde incelemeler yaptırılarak sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiş olmakla birlikte, herhangi bir sonuçtan bahsedilmemiştir. Bulgular kısmında açıklanan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, intifa hakkını elde eden Beşiktaş Belediyesi'nin tesisleri amacı dışında kullanması, imar durumuna aykırı yapılaşmaya neden olması ve sözleşme hükümlerine aykırı davranması sonucu verilen intifa hakkının kaldırılması uygun olduğundan, konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

### **BULGU 3: Belediye Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Tahsis Edilmesi**

Mülkiyeti Orman Bakanlığına ait mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne tahsisli İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Göleti mevkiinde bulunan Göktürk Göleti Çevresi B Tipi 56 Hektar Mesire Alanı Tabiat Parkının kapı girişi ücretlerinin tahsili ve genel saha temizliği işleri, İl Çevre ve Orman Müdürlüğüne 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g maddesi uyarınca 15.03.2011 tarihinde yapılan ihale ile Esenler Belediyesine kiralanmıştır.

Ancak S.S. Göktürk Sulama Köyü Kooperatifi tarafından, Esenler Belediyesi ile İl Çevre ve Orman Müdürlüğü arasında yapılan sözleşmenin iptal istemiyle açılan iptal davasında İstanbul 1. İdare Mahkemesi yetki yönünden sözleşmenin iptaline karar vermiş, karar gerekçesinde ise yetkili idarenin İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, mülkiyeti Orman Bakanlığında olup, tasarruf yetkisine sahip olduğu İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Göktürk Göleti mevkiinde bulunan Göktürk Göleti Çevresi B Tipi 56 Hektar Mesire Alanı Tabiat Parkını, Esenler Belediye Başkanlığına 12.07.2013 tarih ve 2013/1581 sayılı Büyükşehir Meclis Kararına istinaden 5 yıllığına 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesine göre tahsis etmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesi, belediyelerin, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceğini veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hususunu hüküm altına almaktadır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı (ğ) bendinde tahsisi; mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarda belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla mülkiyetindeki

taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise; Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılması gerektiğini ifade etmektedir.

Bu itibarla, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, mülkiyetinde olmayan Göktürk Göleti Çevresi B Tipi 56 Hektar Mesire Alanı Tabiat Parkını, Esenler Belediyesine tahsis etmesinin, anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı kanatine varılmıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** “5286 sayılı Kanun uyarınca Belediyemizin yetki ve sorumluluğuna geçen Göktürk Göleti Mesire Yeri Tabiat Parkının B Tipi Mesire Yeri Kapı Giriş Ücretlerinin Tahsili ile Genel Saha Temizliği İşletmeciliğine ilişkin Belediye Başkanlığımız ile Esenler Belediye Başkanlığı arasında düzenlenmiş olan “Mesire Alanının İşletmesine İlişkin Ortak Hizmet Protokolü” nün revize edilmesi hususunda gerekli işlemlere başlanılmıştır.

İstanbul 1.İdare Mahkemesinin, 30.11.2012 tarih ve 2011/1322E.,2012/2192K. ile “...daha önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yetki ve sorumluluğunda iken 28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğuna geçtiği...” yönünde karar verilmiştir.

Esenler Belediyesi, 18.06.2013 tarih ve 2162 sayılı yazısıyla Göktürk Göletleri B Tipi Mesire Alanını kendi ilçelerindeki kişi başına düşen yeşil alan miktarının yetersiz olması hususunun da dikkate alınarak güvenlik ve çevre temizliğinin sağlanmasına öncelik verilmek kaydıyla kamunun istifadesine sunulması için Belediyemiz ile “İşbirliği Protokolü” yapma talebinde bulunmuştur. İş bu talep, İstanbul 1.İdare Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararına istinaden 12.07.2013 tarih ve 1581 sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararı ile Belediyemiz ile Esenler Belediyesi arasında “Ortak Hizmet Protokolü” imzalanmıştır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, 12.07.2013 tarih ve 1581 sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararıyla Esenler Belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi arasında “Ortak Hizmet Protokolü” imzalandığı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesi, belediyelerin, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile

diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceğini veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hususunu hüküm altına almaktadır. Bundan dolayı, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, mülkiyetinde olmayan Göktürk Göleti Çevresi B Tipi 56 Hektar Mesire Alanı Tabiat Parkını, Esenler Belediyesi'ne tahsis etmesinin, anılan mevzuat hükümlerine uygun olmamasından dolayı mevzuta yönelik gerekli işlemlerin yapılmasını sağlamak amacıyla, konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

#### **BULGU 4: Beşiktaş Belediyesi'ne Tasarruf Hakkı Devredilen Taşınmaz Ait Gelirlerin Tahsil Edilmemesi ve Beşiktaş Belediyesi Tarafından Mevzuata Aykırı Tahsis Yapılması**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olan ve 23.08.1993 tarih ve 1813 sayılı Başkanlık onayı ile Beşiktaş ilçesi, Kuruçeşme Mahallesi, 174 ada 24 parselde bulunan taşınmazın Açık Spor Alanı olarak Beşiktaş Belediyesi'nce kullanılması ve söz konusu yerden gelir temin edilmesi halinde, gelir payının %50'sinin Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na yatırılması kaydı ile 3030 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin (m) fıkrası gereği tasarruf hakkı Beşiktaş Belediyesi'ne devredilmiştir.

Beşiktaş Belediye Meclisi'nin 18.10.1993 tarih ve K/7951-769 sayılı Belediye Encümeni Kararı ile adı geçen taşınmaz Kuruçeşme Spor Kulübü'ne protokol çerçevesinde kullanım hakkı bedelsiz olarak verilmiştir. 09.11.2005 tarih ve 2005/57 sayılı Beşiktaş Belediye Meclis Kararı ile adı geçen taşınmaz 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e maddesine göre Kuruçeşme Spor Kulübü'ne tahsis edilmesine karar verilmiş olup, 26.01.2006 tarih ve K/26-37-253936-35 sayılı Belediye Encümeni Kararı ile Kuruçeşme Spor Kulübü'ne tahsis edilmiştir. 25.03.2010 tarih ve D:2.2010-11-32131-545594 sayılı Sayıştay Başkanlığı'nın tahsisin iptaline ilişkin yazısına istinaden 04.06.2010 Beşiktaş Belediye Meclisi Kararı ile tahsis iptal edilmiştir. 09.07.2010 tarih ve 2010/42 sayılı Beşiktaş Belediye Meclis Kararı ile adı geçen taşınmaz 5393 sayılı Kanun'un 15/h maddesine göre mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla Kuruçeşme Spor Kulübü'ne bedelli olarak tahsis edilmiştir.

Beşiktaş Belediyesi ile Kuruçeşme Spor Kulübü arasında 14.12.2010 tarihinde yapılan protokol doğrultusunda Kuruçeşme Spor Kulübü Derneği'nden 01.01.2011 tarihi itibari ile ecrimisil tahsil edilmeye başlanmıştır. Kuruçeşme Spor Kulübü Derneği' ne 01.01.2011-31.12.2011 tarihleri arasında aylık 200,00 TL, 01.01.2012-31.12.2012 tarihleri arasında aylık

222,50 TL ve 01.01.2013-31.12.2013 tarihleri arasında aylık 242,30 TL, 01.01.2014-31.12.2014 tarihleri arasında aylık 260,50 TL ecrimisil tahakkuk ettirilmiş ve bu tutarların tahsilatı gerçekleştirmiştir. Beşiktaş Belediyesi'nce tahsilatı gerçekleştirilen ecrimisil tutarları İstanbul Büyükşehir Belediyesi hesabına denetim dönemimiz itibariyle yatırılmamıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15/h maddesinde her ne kadar mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla taşınmaz tahsis edilebileceğinden bahsetse de, belediye mülkiyetinde olan taşınmazların kimlere tahsis edilebileceği aynı Kanun'un 75/d maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde de, belediyelerin 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 edebileceğinden bahsetmektedir. Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere dernek, vakıf ve spor kulüpleri gibi kamu kurum ve kuruluşu olmayan tüzel kişilere taşınmaz tahsisi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, Beşiktaş Belediyesi'nce yazışma yapılarak Kuruçeşme Spor Kulübü'ne yapılmış olunan tahsisin iptal edilmesi gerekmektedir. Ayrıca Beşiktaş Belediyesi tarafından tahsilatı gerçekleştirilen ecrimisil tutarlarının da İstanbul Büyükşehir Belediyesi hesabına yatırılması gerekir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “1993 yılında Beşiktaş Belediyesine verilen söz konusu taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkı, 15.04.2015 tarihli ve 3716 sayılı İBB Başkanlık oluru ile geri alınmış ve söz konusu taşınmaz ile ilgili herhangi bir tasarrufta bulunulmaması ve 15.04.2015 tarihine kadar Beşiktaş Belediyesince tahsil edilen ecrimisil bedellerinin Belediyemize ödenmesi gerektiği Beşiktaş Belediyesinden istenilmiştir.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında, Beşiktaş Belediyesine verilen söz konusu taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkının, 15.04.2015 tarihli ve 3716 sayılı İBB Başkanlık oluru ile geri alındığını, herhangi bir tasarrufta bulunulmadığını ve Beşiktaş Belediyesince 15.04.2015 tarihine kadar tahsil edilen ecrimisil bedellerinin kendilerine ödenmelerini talep ettiklerini ifade etmişlerdir. Konunun önemine binaen takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

**BULGU 5: Beykoz Belediyesi'nin Orman Bölge Müdürlüğü'nden Kiralamış Olduğu Taşınmazın, Sözleşmeye Aykırı Olarak Beykoz Belediyesi'nden Kiralanmış Olması**

Beykoz Belediyesi ile İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü arasında imzalanan “Ömerli Orman İşletme Şefliği Amenajman Planı 8 ve 9 Numaralı Bölmeler Mevkiinde, 6831 sayılı Orman Kanunu’na Tabi Alan Üzerinde Bulunan Yapı ve Tesislerin Kiralanması” konusunda 15.07.2009 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Kiralama bedeli olarak İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü'ne yıllık 253.000 TL ödenecektir.

Ancak, söz konusu alan üzerinde büyükşehir belediyesinin yatırım planlaması bulunduğu ve film platosu, kültür ve sanat etkinlikleri v.b. projelerin yapımı amacıyla Orman Bölge Müdürlüğünden bu alanın kendilerine tahsisini talep etmiş fakat adı geçen kurum taşınmazın Beykoz Belediyesine kiralandığını bildirmiştir.

Orman Bölge Müdürlüğü'nün 09.02.2012 tarihinde Beykoz Belediyesine gönderdiği yazıda; ek bina ve tesis yapılmaksızın mevcut tesislere yapılacak rekreasyon amaçlı projenin kendilerince onaylanması kaydıyla büyükşehir belediyesi ile ortak proje geliştirebilecekleri ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin bu alanı Beykoz Belediyesinden kiralamak istediği ve bunun üzerine İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü'nün Beykoz Belediyesinin bu talebine karşılık 05.03.2012 tarihinde göndermiş olduğu cevabi yazıda; sözleşmenin 18/1 maddesine göre İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü izniyle Beykoz Belediyesi'ne sözleşmenin bir kısmının ya da tamamını devretme ve ortak alma yetkisi verdiği ancak üçüncü bir gerçek ya da tüzel kişi ile kira sözleşmesi yapma yetkisi vermediği ifade edilmiştir. Eğer isteniyorsa sözleşmenin kısmen veya tamamen İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devrinin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, buna rağmen 10.05.2013 tarihinde Beykoz Belediyesi ile yapılan kira sözleşmesi uyarınca söz konusu taşınmaz, yıllık 2.500.000 TL bedel üzerinden kiralanmıştır.

Bahse konu kira sözleşmesi gereğince büyükşehir belediyesi tarafından yapılması planlanan projelere ilişkin gerekli onayların alınması maksadıyla Beykoz Belediyesi tarafından 30.07.2013 tarihinde İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü'ne projeler gönderilmiş fakat Orman Bölge Müdürlüğü'nün 18.04.2014 tarihli cevabında; sunulan projelerin sabit tesis niteliğinde olduğundan ve kiralamaya ilişkin Özel İdari Şartnamenin 8.1 maddesinde yer alan "*Kiraya verilen/verilecek olan yapı ve tesislerin üzerinde bulunduğu orman alanında sabit tesis yapılamaz*" hükmü gereğince projelerin uygun görülmediği ifade edilmiştir.

Söz konusu taşınmaz için Beykoz Belediyesine 2013 yılı için 2.500.000 TL, 2014 yılı içinse

2.782.000 TL kira ödemesinde bulunulmasının yanı sıra ayrıca 11.591.469,92 TL+KDV bedelli "Beykoz Yeşilçam Film Platosu Onarım ve Tamamlama İnşaatı " işinin de İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü'nün menfi kararlarına rağmen Büyükşehir belediye bütçesinden ödenmiştir.

Orman Bölge Müdürlüğü'ne ait mezkûr alanın Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir aracı kuruma gerek duyulmadan tahsisi veya kiralanmasının sağlanarak, sözleşmeye aykırı hususların giderilmesi ve Beykoz Belediyesine bir nev'i emlak komisyonu ödemesinde bulunulmaması; kaynakların verimli kullanımını ve söz konusu prosedür ve işlemlerin daha hızlı yürütülmesi açısından uygun olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Söz konusu alanın, doğrudan Orman Bölge Müdürlüğünden tahsisine ilişkin önerimize uyulacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmekle birlikte, konunun takibeden denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 6: Florya Akvaryum Kompleksi Binasına İlişkin İşletme Hakkı Kirasının Tahsil Edilmemesi**

Florya Akvaryum Kompleksi İşine ait Tesis Yaptırma Sözleşmenin 3.2. maddesinde;

*"3.2 12 ay (Yapım Süresi)+30 yıl müddetle Tesisi işletmeyi, şartnamesi uyarınca yıllık 4.510.000,00 YTL kira bedeli ödemeyi,*

*Kira ödemesi işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak idare tarafından gösterilecek hesaba nakit olarak yapılacaktır. Kira bedeli her yıl enflasyon oranında güncellenmek suretiyle artırılabilecektir."*

hükmü yer almasına rağmen, idareye herhangi bir kira ödemesinde bulunulmadığı anlaşılmıştır.

Akvaryum binası 25.06.2011 tarihinde hizmete açılmış ve bu tarihten itibaren ticari faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye başlamış olmasına rağmen yukarıda belirtilen sözleşme hükmüne aykırı olarak Büyükşehir Belediyesine kira ödemesinde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar, sözleşmede belirtilen bütün tesislerin yapımı tamamlanmamış olsa da Yapı



İşleri Müdürlüğü'nün inşaatın gerçekleşme seviyesinin % 78 oranında bulunduğunu ve yüklenici firmaya 31.01.2013 tarihine kadar süre verildiğini Emlak Müdürlüğü'ne bildirmesi üzerine; işletme hakkı kira bedelinin inşaatın gerçekleşme seviyesi olan % 78 oranı üzerinden tahsil ettirildiği dikkate alındığında adı geçen Müdürlüklerin akvaryum binasının açılış tarihi olan 25.06.2011 tarihinden başlamak üzere yapacakları çalışma ile inşaatın gerçekleşme yüzdeleri üzerinden aynı yöntemle (enterpolasyon) kira tahsilatının yapılması gerekmektedir.

Dolayısıyla, yukarıda izah edilen gerekçe karşısında “Bakırköy İlçesi, 81 Pafta 201 Ada, 3 Parsel sayılı yerde İntifa Hakkı Karşılığı Florya Akvaryum Kompleksi İnşaatı Yapım ve 30 Yıl Süreyle İşletilmesi” işine ait sözleşmede belirlenen kiranın tahsil edilmemesi sonucu, Belediyenin gelirlerinde azalmaya sebebiyet verildiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediyemizce; işletmenin kısmi geçici kabulünün yapıldığı 01.10.2012 tarihinden 31.12.2012 tarihine kadar geçen 3 aylık döneme ilişkin işletme bedeli olan 1.127.500 TL+KDV ile 01.01.2013 tarihinden 31.12.2013 tarihine kadar geçen 12 aylık döneme ilişkin işletme bedeli olan 4.510.000 TL+KDV olmak üzere toplam 5.637.500 TL+KDV tahakkuk tutarından işletmecinin ödediği 329.450 TL bedel tenzil edildikten sonra, bakiyenin icraen tahsili için yargı süreci başlatılmıştır.

Ancak işletmeci yapılan icra işlemine karşı söz konusu işletme süresinin başlangıç tarihinin Sayıştay Başkanlığınca da teyit edildiği 31.01.2013'de başladığı dolayısıyla İdaremizce geçici kabulün yapıldığı 01.10.2012 tarihinin işletme süresi başlangıcı olarak değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle icra takibine itiraz etmiştir.

Buna göre işletmeci Sayıştay 5. Dairesinin 16.07.2013 ilam tarihli 13 nolu kararı doğrultusunda işletme başlangıç tarihi olan 31.01.2013'den 31.12.2013 tarihine kadar ki 11 aylık dönem için 3.804.717 TL'lik  $[(4.510.000/12) * 11] - 79.450 - 250.000=$  işletme bedellerini İcra Dairesine ödemiştir.

01.01.2014-31.12.2014 ve 01.01.2015-31.12.2015 dönemine ait tahakkuklar düzenlenmiş olup, işletme bedellerinin icra yoluyla tahsili için gerekli olan hukuki işlemler devam etmektedir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, işletmeci firmanın büyükşehir belediyesi tarafından yapılan icra işlemine karşı söz konusu işletme süresinin başlangıç tarihinin Sayıştay 5. Dairesinin 16.07.2013 tarihli ilamı gereğince 31.01.2013 olarak tespit edildiği ve dolayısıyla idarenin geçici kabulün yapıldığı 01.10.2012 tarihinin işletme süresi başlangıcı olarak değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle icra takibine itiraz ettiği belirtilmişse de söz konusu 5.

Dairenin ilam hükmünün incelenmesinden, işletme süresinin başlangıç tarihinin 31.01.2013 tarihi olması yönünde almış olduğu herhangi bir kararının olmadığı açıkça görülmektedir.

Bilakis, idare ile yüklenici firma arasında bulguda da belirtildiği gibi, kısmi geçici kabul tarihini 01.10.2012 olarak hüküm altına alan bir tutanak düzenlendiği ve bu tutanağa göre kira tahakkukunda bulunulduğu görülmüştür.

**Öneri:**

Bu itibarla, akvaryum binasının fiilen açılış tarihi olan 25.06.2011 tarihinden başlamak üzere yapılacak bir çalışma ile inşaatın gerçekleşme yüzdeleri üzerinden aynı yöntemle (enterpolasyon) kira bedelinin hesaplanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 7: Florya Akvaryum Kompleksi Binasına İlişkin Kira Bedelinin Güncellenmemesi**

Florya Akvaryum Kompleksi binasına ilişkin işletme hakkı kira bedelinin, 2012 -2013 yılları itibariyle güncellemeye tabi tutulmadan tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir. İşe ait Sözleşmenin 3.2. maddesinde; kira ödemesinin işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak idareye ödeneceği ve kira bedelinin her yıl enflasyon oranında güncellenmek suretiyle arttırılacağı ifade edilmesine rağmen kira bedelinin 2012 ve 2013 yılları için güncellenmediği görülmüştür.

Bahse konu işletme hakkı kirasının Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı (TÜİK) tarafından yayımlanan “Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yi-Üfe) Kullanıcıları İçin Rehber” inde; kira ve ücret artışlarında bir aya ilişkin endeks değerinin, bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde değişim oranının esas alınacağı ifade edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin 2009/1 sayılı Genelge kapsamında İdaremizce gerekli artışlar yapılmaktadır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum cevabında, Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin 2009/1 sayılı Genelgeye göre işlem tesis edildiği belirtilmekte ise de, söz konusu genelge kamu idarelerinin kendi ihtiyaçları doğrultusunda yapmış oldukları kiralamalarda ödeyecekleri kira artış oranlarına ilişkin olup, idarenin özel mülkiyetinde bulunan ve mal sahibi olarak kiraya vermiş olduğu taşınmazları kapsamamaktadır.

İdareye ait taşınmazın işletme hakkı devrine ilişkin sözleşme hükümleri yürürlükte

bulduğuna göre bu sözleşmeye göre kira artış oranlarının uygulanacağı hususu şüphesizdir. Kaldı ki, bulguda ifade edilen kira artış oranı ile kamu idaresi görüşünde yer verilen genelgedeki (baz alınan genelge hatalı olsa bile) kira artışı oranının, aynı usule göre tespit edildiği görülecektir.

Ancak, bu hususlara rağmen 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin işletme hakkı kira bedelinin güncellenmeden eski bedel üzerinden tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir. Konunun takibeden denetim döneminde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 8: Florya Akvaryum Kompleksi Projesine İlişkin İmar Planı Tadilatı Sürecinin Tamamlanmamış Olması**

Florya Akvaryum Kompleksi inşaatına ilişkin proje değişikliği ve yapılaşma koşulları dikkate alınarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 12.04.20013 tarih ve 902 sayılı Meclis Kararı ile söz konusu alan üzerindeki imar planı tadilatı teklifi kabul edilmiştir.

03.04.1980 tarihli 1/2000 ölçekli plandaki fonksiyonlar ve yapılaşma koşulları dikkate alınarak 30.03.1994 ve Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'nin öngördüğü nitelik ve koşullara uygun olarak plan tadilatı yapılması, Bakırköy İlçesi, Şenlik Mahallesi, 201 ada eski 3 yeni 29,30 parseller ile 201 ada 6,7,8,15,16,17,20,23 ve 24 parseller tescil dışı alanı kapsayan sınırlar içerisinde imar planı değişikliğinin yapılması Büyükşehir Belediyesi İmar Müdürlüğünden talep edilmiştir. Dolayısıyla, imar planı değişikliği yapılmasını müteakip ruhsat tadilatının da İmar Daire Başkanlığı tarafından düzenlenerek inşaata ilişkin imar planı ve yapı ruhsatı eksiklerinin tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, gerek imar planı değişikliğinin gerekse ruhsat tadilatı işlemleri ile alakalı prosedür ve işlemlerin tekemmül ettirilmemesi nedenleriyle Florya Akvaryum Kompleksi inşaatının yasal zeminden yoksun olduğu görülmektedir.

Söz konusu eksikliklerin tamamlanarak inşaatın mevzuata uygun hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** söz konusu plan değişikliğinin, Harita Müdürlüğü' nün 26.06.2014 tarih ve 1733/12773 sayılı yazısı ile İstanbul I Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu' na iletildiği ve kurul tarafından karar alınmasını müteakip plan sürecinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** bahse konu plan değişikliğinin, Harita Müdürlüğü' nün 26.06.2014 tarih ve

1733/12773 sayılı yazısı ile İstanbul I Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'na ileildiği ve kurul tarafından karar alınmasını müteakip plan sürecinin tamamlanacağı ifade edildiğinden, konunun takibeden denetim döneminde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 9: Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi**

Florya Akvaryum Kompleksinin İşine ait Tesis Yaptırma Sözleşmesinin 3.2. maddesinde;

*“3.2- 12 ay (Yapım Süresi)+30 yıl müddetle Tesisi işletmeyi, şartnamesi uyarınca yıllık 4.510.000,00 YTL kira bedeli ödemeyi,*

*Kira ödemesi işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak idare tarafından gösterilecek hesaba nakit olarak yapılacaktır. Kira bedeli her yıl enflasyon oranında güncellenmek suretiyle artırılabacaktır.”*

*“3.4- İnşaatın tamamlanmasından sonra İşletme Hakkı Sözleşmesinin düzenlenmesi”*

hükmü yer almasına rağmen, akvaryum binası 25.06.2011 tarihinde kısmen hizmete açılmış ve bu tarihten itibaren ticari faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye başlamış olmasına rağmen yukarıda belirtilen sözleşme hükmüne aykırı olarak büyükşehir belediyesi ile yüklenici firma arasında İşletme Hakkı Sözleşmesinin düzenlenmediği anlaşılmıştır. Bahse konu sözleşmenin imzalanarak yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Florya Akvaryum Kompleksi işine ait işletme hakkı sözleşmesinin, bulgu 18'de belirtilen plan sürecinin tamamlanmasını müteakip gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** Florya Akvaryum Kompleksi işine ait işletme hakkı sözleşmesinin, bulgu 18'de belirtilen plan değişikliği sürecinin tamamlanmasını müteakip gerçekleştirileceği ifade edildiğinden, konunun takibeden denetim döneminde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**Öneri:**

Bahse konu sözleşmenin imzalanarak yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 10: Helikopter Pistlerinin Yapımı ve İşletilmesi Yetkilerinin Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Devredilmesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin tasarrufunda olan Kadıköy ve Üsküdar-Kısıklı'da bulunan helikopter pistleri, 5216 Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi gereği 13.09.2013 tarih ve 1883 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile belediye iştiraki olan İSPARK A.Ş.'ye 5 yıl süreyle aylık cironunun (KDV dahil) %5'i oranında gelir payı ödemesi koşuluyla helikopter pisti yapılması ve işletilmesi yetkisi devredilmiştir.

5216 sayılı 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, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği ifadesi yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere; otopark niteliği bulunmayan helikopter pistlerinin yapılması ve işletilmesi yetkilerinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde belirtilen istisna hükmüne dayanılarak ihale yapılmadan İSPARK AŞ.'ye devredilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26.maddesi ile; Büyükşehir Belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, 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 devredebileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Helikopter pistleri, 26.madde bağlamında helikopterler için otopark niteliğinde yerler sayılır.

Bu nedenle belirtilen yerlerin işletmeciliği de, otopark işletmeciliği kapsamında bulunduğundan, bu kapsamda yapılan devir işleminin mevzuata uygun olduğu değerlendirilmiştir.

**Sonuç olarak**, kamu idaresi cevabında, helikopter pisti yapımı ve işletmeciliğinin de otopark işletmeciliği kapsamında bulunduğu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi hükmüne istinaden devir işleminin de mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde "helikopter yapımı ve işletilmesi" ifadesi geçmediği halde, otopark niteliği bulunmayan helikopter yapımı ve işletilmesi hakkının mezkur Kanun'un 26'ncı maddesinde belirtilen istisna hükmüne dayanılarak ihale yapılmadan İSPARK AŞ.'ye devredilmesi mevzuata aykırı olup, konunun önemine binaen takip eden mali yıl denetiminde izlenmesine devam edilecektir.

#### **BULGU 11: İşçilere Bir Yıl İçerisinde 270 Saati Aşacak Şekilde Fazla Çalışma Yaptırılması**

İşçilere bir yıl içerisinde 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "*Fazla çalışma ücreti*" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; "*Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalar*" olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "*İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin*" "*Fazla çalışmada sınır*" başlıklı 5'inci maddesinde de aynen; "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir.*" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile; 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçi personel açısından fazla çalışma süresinin haftalık 45 saati aşan çalışmalar olarak net bir şekilde ifade edilmiş ve bu kapsamda yapılacak çalışmaların her işçi için yılda 270 saati geçmeyeceği hükme bağlanmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin üyesi bulunduğu Mahalli İdareler Kamu İşveren Sendikası (MİKSEN) ile Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası (HİZMET-İŞ) arasında

28.02.2012 tarihinde imzalanan ve 2014 yılı içerisinde yürürlükte olan toplu iş sözleşmesinin “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 55’inci maddesinde; “Günlük 8 saati ve haftada 40 saati aşan (Cumartesi ile hafta tatili ve Ulusal Bayram ve genel tatil günlerinde yapılan 8 saatlik çalışmalar hariç) çalışmalar fazla çalışma olarak kabul edilir ve bu tür yaptırılacak her bir saatlik fazla çalışma için ödenecek ücret, saatlik normal çalışma ücretinin %100 zamlısı olarak ödenir” hükmüne yer verilmiştir.

Aynı toplu iş sözleşmesinin “Tatilde çalışma ve ücreti” başlıklı 54’üncü maddesinde ise, çalışılmayan Cumartesi günü, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalıştırılan işçilere ödenecek ilave yevmiyeler düzenlenmiştir. Sözleşme hükümlerine istinaden yapılan fazla çalışma ücret ödemelerinde de hafta içinde normal çalışma süresi olan 8 saati aşan çalışmalar ile Cumartesi ile hafta tatili ve Ulusal Bayram ve genel tatil günlerinde yapılan 8 saatin altındaki çalışmaların dikkate alındığı; Cumartesi ile hafta tatili ve Ulusal Bayram ve genel tatil günlerinde yapılan 8 saatlik çalışmaların ise hesaba dahil edilmeyerek bu günlere ilişkin fazla çalışma ücretinin bordrolarda yer alan “toplam ilave gün” kaleminden ödendiği görülmüştür. Böyle bir uygulamanın sonucunda ücret bordrolarında yer verilen fazla çalışma sürelerinin yıllık toplamı hiçbir işçi için 270 saati geçmemekte, toplam ilave günler 8 saat üzerinden hesaba dahil edildiğinde ise birçok işçiye 2014 yılı içerisinde 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı ortaya çıkmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu veya İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nde, Cumartesi ile hafta tatili ve Ulusal Bayram ve genel tatil günlerinde yapılan 8 saatlik çalışmaların fazla çalışma olarak değerlendirilmemesi veya fazla çalışma süresinin yıllık toplamında hesaba dahil edilmeyeceği yönünde açıkça bir hüküm bulunmadığından, bu günlerde yapılan 8 saatlik çalışmaların da fazla çalışma süresi olarak dikkate alınması ve Kanun ve Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere her bir işçiye yaptırılacak fazla çalışma süresinin yıllık 270 saati aşmaması gerekir.

**Kamu idaresi cevabında;** Belediyenin hizmet sınırlarının 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile mülki sınır olarak belirlendiği, bu yasa ile belediyenin hizmet alanının yaklaşık üç kat büyüdüğü, 657 sayılı yasa gereğince kamu kurumlarının görmekle mükellef oldukları kamu hizmetlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri vasıtasıyla yerine getirmek zorunda olduğu, bu kapsamda belediyenin, kanunun yerine getirmekle görevlendirdiği hizmetleri yürütürken

işçi personeller çalıştırdığı, son 20 yıllık süre baz alındığında işçi sayısında ciddi bir düşüşün olduğu, 1994 yılının başında 7610 olan işçi sayısının bu gün itibari ile 4452 olduğu, neredeyse yarı yarıya bir azalmanın meydana geldiği, buna karşın hizmet alanının üç kat büyüdüğü, Belediyenin en son işçi alımlarını 1999 yılında yaptığı, engelli, eski hükümlü ve terörle mücadele kanunu kapsamında çalıştırması gereken işçi personel hariç işçi personel alımı yapılmadığı, işçi personellerin özlük haklarının İş Kanunu vesair çalışma mevzuatına aykırı olmamak şartıyla toplu iş sözleşmeleri ile düzenlendiği, Belediyenin 1960'lı yıllardan itibaren toplu iş sözleşmesi düzeni içinde çalışmasına devam ettiği, İş Kanununun 41 maddesinde işçi personellerin günlük ve haftalık çalışma sürelerinin sözleşmelerle değiştirilebileceğinin belirtildiği, bu kapsamda Belediyenin üyesi olduğu Mahalli İdareler Kamu İşveren Sendikası (MİKSEN) ile yetkili işçi sendikası olan Hizmet İş Sendikası arasında akdedilen 01.03.2014-28.02.2016 yürürlük süreli toplu iş sözleşmesinin imzalandığı, bu toplu iş sözleşmesinin 22.maddesi ile haftalık çalışma süresinin 40 saat olarak belirlendiği, aynı toplu sözleşmenin 54.maddesi ile Tatilde Çalışma ve Ücreti, 55.maddesi Fazla Çalışma Ücreti başlıklı maddeleri ile fazla çalışma, Cumartesi, hafta tatili, Ulusal Bayram ve genel tatil günlerinde yapılan çalışmaların ücretlerinin nasıl ödeneceğinin belirtildiği, bu düzenlemelerin İş Kanunu hükümlerine aykırı olmadığı, İş Kanununun 41.maddesinde Fazla çalışma ücreti, 44.maddesinde Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışma,46.maddesinde Hafta tatili ücreti ve 47.maddesinde Genel tatil ücretinin ayrı ayrı sayıldığı, Cumartesi, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılan çalışmaların yıllık fazla çalışma saati olan 270 saate dahil olup olmadığı noktasında bir kesinliğin bulunmadığı, yıllık 270 saatlik fazla çalışma süresine dahil olsaydı kanunda ayrı ayrı maddeler halinde düzenlenmeyeceği, bulguda belirtildiği gibi yıllık 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırılmadığı, belediyenin hizmet alanının 3 kat artmasına rağmen işçi personel sayısının her yıl azaldığı göz önünde bulundurulursa kamu kaynaklarını etkin, etkili ve verimli kullanıldığının ortaya çıkacağı, Sayıştay Temyiz Kurulunun 22.01.2013 tarih ve 864 ilam nolu kararı ile “Yılda 270 saatten fazla çalıştırılan işçilerin emek ve hizmetleri karşılığında belediyenin mal varlığında bir artış meydana geldiği, ödenen ücretlerin geri alınması halinde bunun belediye lehine sebepsiz ve haksız zenginleşmeye yol açacağı bilinen bir gerçektir. Öte yandan, işçi yararına konulmuş hükümlerin onun zararına uygulanması yorum kurullarını da uygun düşmez. İşçiye yılda 270 saatten fazla olmak üzere fazla mesai yaptırılması yasak olsa da 270 saati aşan çalışmaların fazla çalışma olarak değerlendirilip ücretlerinin zamlı olarak ödenmesi gerekir. Bu itibarla, dilekçilerin talebinin kabulü ile 864 sayılı ilamın 5. maddesi ile verilen tazmin hükmününün



*kaldırılmasına*” karar verildiği, tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde meri mevzuata aykırı bir uygulama yapılmadığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında Cumartesi, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılan çalışmaların yıllık fazla çalışma saatinin sınırı olan 270 saate dahil olup olmadığı noktasında bir kesinliğin bulunmadığı, yıllık 270 saatlik fazla çalışma süresine dahil olsaydı kanunda ayrı ayrı maddeler halinde düzenlenmeyeceği belirtilmekte ise de Cumartesi, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılan çalışmalar için ödenecek ücretlerin ayrı ayrı maddelerde düzenlenmiş olmasının bu çalışmaların yıllık fazla çalışmanın üst sınırına dahil edilmeyeceği yönünde yorumlanmasının Kanunun ruhuna uygun düşmeyeceği düşünülmektedir. Zira işçi güvenliği ve sağlığının korunması için fazla çalışmaya getirilen üst sınırın hesabında hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılan çalışmaların dikkate alınmaması hükmün amacıyla bağdaşmamaktadır. Cevapta bahsedilen Sayıştay Temyiz Kurulu kararında da işçiye yılda 270 saatten fazla olmak üzere fazla mesai yaptırılmasının yasak olduğu ifade edilmekte, ancak işçi yararına konulmuş bir hükmün, işçinin zararına uygulanmasının yorum kurallarına uygun düşmeyeceği belirtilerek 270 saati aşan çalışmaların da fazla çalışma olarak değerlendirilip ücretlerinin zamlı ödenmesi gerektiği yönünde hüküm tesis edilmektedir. Bulguda ele alınan konu 270 saati aşan çalışmalar için ödenen ücretler değil, İş Kanununda açıkça yasak edildiği halde işçilere yılda 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırılması hususudur.

Sonuç olarak; 4857 sayılı İş Kanununun 41’inci maddesinde yer alan hüküm ile yasak edilmiş olduğundan, işçilere 1 yıl içerisinde 270 saatten fazla sürelerle fazla çalışma yaptırılmaması gerekir.

## **BULGU 12: İşgal Edilen Taşınmazların Tahliye Edilmemesi ve Ecrimisil Tahsilâtlarının Düşük Düzeyde Bulunması**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2014 yılı sonu itibariyle ecrimisil tahakkuk tutarı 34.714.816,00 TL ve tahsilat tutarı ise 16.211.611,00 TL olup, tahsilât oranı ise % 46,69'dur. Bu oranın düşük bir düzeyde bulunması, ecrimisilin tahsilinde sorun olduğunu göstermektedir.

2014 yılsonunda ise 2880 adet dosya bulunmaktadır. Esasen ecrimisilden kasıt gelir elde etmek değil ise de, fiili durumda ecrimisil bir gelir kalemi olarak görülmektedir. Ecrimisil, hazine taşınmazının, idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf

edilmesi sebebiyle idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalden önceki hâliyle elde edilebilecek muhtemel gelir esas alınarak idarece talep edilen tazminattır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere ecrimisil gelir olmayıp, idarenin taşınmazının fuzuli işgalinden dolayı ödenmesi gereken bir tazminattır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrası hükmüne göre, belediye mallarına karşı suç işleyenler devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde ise; işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmek zorundadır.

**Kamu idaresi cevabında;** Öneri doğrultusunda işgal edilen taşınmazların güncel tespiti ve tahliyesi ile ecrimisil bedellerinin tahsiline ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, bulguda yer alan tespitlere iştirak edildiği ve ecrimisil borç listesine göre tespit edilen kişiler hakkında mali ve hukuki işlemler yapıldığı ifade edildiğinden, konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

### **BULGU 13: İşletme Hakkı Bedelinin Artan Proje Büyüklüğü ve Kârlılığı Ölçüsünde Yeniden Tespit Edilmemiş Olması**

Belediye Encümenininin 06.11.2007 tarihinde (Karar S.2161-942) gerçekleştirmiş olduğu pazarlık ihalesi neticesinde; 80.000.000,00 TL yatırım tutarı ile birlikte yıllık 4.510.000,00 TL +KDV işletme bedeli üzerinden İstanbul Akvaryum Tur.Tic.Ltd.Şti.'ne ihale edilmiştir.

Bahse konu yapım işine ait sözleşmede, avan proje kapsamında yüklenici tarafından taahhüt edilmiş olan 80.000.000,00 TL yatırım tutarına karşılık toplam 58.816 m<sup>2</sup> inşaat alanı öngörülmüştür. Ancak, projede daha sonra yapılan değişik tarihlerdeki plan ve inşaat tadilatları ile birlikte, 104.926 m<sup>2</sup> artışla toplam inşaat alanı 163.742 m<sup>2</sup>'ye ve bunun karşılığında ise yapılması gereken yatırım tutarı 180.000.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

İkinci avan projedeki 104.926 m<sup>2</sup>'lik artışın, 47.440 m<sup>2</sup>'si otopark alanından (ilk projede 17.841 m<sup>2</sup> ikinci projede 65.281 m<sup>2</sup>), geriye kalan 57.486 m<sup>2</sup>'sinin ise Alışveriş Merkezi, 5 Yıldızlı Otel, Bilim Merkezi-İmax Sineması Bloğundan oluştuğu anlaşılmıştır.

İşe ait Tesis Yaptırma Sözleşmesi'nin 1'inci maddesine göre “İhale konusuna esas alan 3 parsel sayılı yerin sadece 72.016,61 m<sup>2</sup> olarak koordinatları belirlenmiş kısmı ile sınırlıdır.” hükmü gereğince sözleşmeye konu olmayan alanlar için ilave inşaatlar yapılarak fazladan gelir temin edilmesi ve bu gelirden belediyenin mahrum kalmaması gerekmektedir.

Florya Akvaryum Kompleksi projesinin; Şehrsel Eğlence ve Kültür Merkezi (ŞEKÜM) olarak tasarlandığı ve uluslararası turizm içinde İstanbul ve Türkiye’yi her alanda tanıtacağı düşünülen konsept bir proje olduğu hususu, gerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi gerekse proje yüklenicisi tarafından ifade edilmektedir. Projede öngörülen yatırım tutarının artması ile birlikte gelir getiren alanların da (özellikle AVM ve 5 yıldızlı otel gibi) önemli bir oranda artış göstermesi sonucu, öngörülen fayda-maliyet ve yatırım tutarı-kira bedeli dengesinin idare tarafından yeniden hesaplanarak işletme hakkı bedelinin revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Dolayısıyla, projenin tamamlanması ile birlikte kompleks içerisinde yer alan AVM, 5 yıldızlı otel ve kongre merkezi gibi kentsel rant oluşturacak olan tesislerin işletilmeye başlanması sonucu gerçekleşecek gelirlere, idarenin mahrum kalmaması için; gerekirse belirli sabit işletme bedeli yanında proje kapsamında elde edilecek brüt cirodan da pay alınması suretiyle yeni bir bedelin tayin edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde incelemeler yaptırılarak, sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak,** bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde incelemeler yaptırılarak, sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmişse de konunun takibeden denetim döneminde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **Öneri:**

Artan inşaat büyüklüğünün idare tarafından hesaplanarak, işletme hakkı bedelinin revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 14: Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Proje Kapsamı Dışındaki İşlerin Hakediş Bedellerinin Ödenmesi**

18.08.2008 tarihinde 56.354.120,67 TL bedel ile Yeni Yapı İnşaat San. ve Tic. A.Ş.’ye ihale edilen Sütlüce Kültür Merkezi ve Çevre Düzenlemesi İkmal İnşaatına ilişkin sözleşme

20.08.2008 tarihinde imzalanarak 21.08.2008 tarihinde işyeri teslimi yapılmıştır. Sözleşmeye göre işin süresi 120 (yüzyirmi) takvim günü olarak belirlenerek işin 18.12.2008 tarihinde bitirilmesi öngörülmüştür.

İşyeri teslimini müteakiben iş bitim tarihi olan 18.12.2008 tarihinden itibaren 30.09.2010 tarihine kadar muhtelif tarihlerde 7 adet süre uzatım kararı ile toplam 629 takvim günü süre uzatımında bulunulmuştur.

İmalata ilişkin yapılan işler listesinin projelerle karşılaştırılıp hakediş ekli diğer belgelerin incelenmesinden; hakediş ödemelerinde yer alan tutarların önemli bir bölümünün proje kapsamında olmadığı ve İstanbul ilinde yapılmakta olan Büyükşehir Belediyesine ait muhtelif yatırımlara ilişkin ödemelerin de Sütluce Kültür Merkezi ve Çevre Düzenlemesi İkmal İnşaatı kapsamındaki hakedişlere ilave edilerek bedellerinin ödendiği görülmüştür. Bu doğrultuda söz konusu işin % 20 oranında iş artışı (11.265.188,72 TL) sağlanarak toplam 67.619.309, 39 TL sözleşme bedeline ulaştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesine göre; idareler, bu Kanun'a göre yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 15'inci maddesine göre sözleşme imzalandıktan sonra ancak, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla; işin yapılma veya teslim yeri ile işin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi durumunda işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları hususlarında değişiklik yapılabilir. Dolayısıyla belirtilen hususlar dışında sözleşmede değişiklik yapılması mümkün değildir.

4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi hükmüne göre ise yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışı olabilmesi; artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarına bağlıdır.

Sözleşme kapsamında olmayan 5 ayrı işe ait hakediş ödemelerinin de bu proje kapsamına dâhil edilerek ödenmesi ve işin projesinin bir nevi karma proje haline dönüştürülmüş olması yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Aralarında herhangi bir ilgi bulunmayan bahse konu 5 ayrı yapım projesinin, Kamu İhale Kanunu

hükümleri kapsamında ayrı ayrı ihale edilmek suretiyle ikmal ettirilmesi gerekmektedir.

Sütlüce Kültür Merkezi ve Çevre Düzenlemesi İkmal İnşaatına ait hakediş ödemelerine, proje kapsamı dışında ihalesiz bir şekilde ödemesi yapılarak dahil edilmiş olan projeler ve tutarları aşağıdaki gibidir.

BELEDİYE TEŞHİR MERKEZİ	2.551.794,71
FLORYA BAŞKANLIK KONUTU	1.684.297,31
YILDIZ DENİZ SUBAY LOJMANLARI	3.883.374,69
GALATA KÖPRÜSÜ	5.162.970,01
DİĞER İŞLER	869.212,44
MÜSAHİPZADE CELAL SAHNESİ	284.268,52
MEYDANLAR	324.333,15
SÜTLÜCE YANGIN TESİSATI	260.610,77
<b>TOPLAM</b>	<b>14.151.649,16</b>

Mevzuatında öngörülmediği halde ödemede bulunulan proje dışı iş bedellerinin ödenmemesi ve her işe ait ödemenin kendi hakedişi kapsamında gerçekleştirilmesi uygun olur. Aksi uygulamalar Kamu İhale Kanununda yer alan ilkelerin ihlali anlamına gelmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Sözleşmede değişiklik yapılması başlıklı 15. maddesinde; Sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla, işin yapılma yerinin değiştirilebileceği öngörülmüştür. Bununla birlikte öneriniz doğrultusunda gerekli inceleme ve değerlendirme yapılarak sonucuna göre hareket edilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** 4735 sayılı Kanunun 24'üncü maddesi hükmüne göre, yapım sözleşmelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışı olabilmesi; artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya

ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarına bağlıdır. Dolayısıyla, farklı işlerin ayrı ayrı ihale edilerek ikmal inşaatlarının gerçekleştirilmesi yerine ihale ve proje konusu farklı olan herhangi bir yapım işi kapsamında tamamlanması İhale Kanununa açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

**Öneri:**

Mevzuatında öngörülmediği halde ödemede bulunulan proje dışı iş bedellerinin ödenmemesi ve her işe ait ödemenin ayrı ayrı ihale edilerek kendi proje hakedişi kapsamında gerçekleştirilmesi uygun olur.

**BULGU 15: Kira Alacağı'nın İSKİ'den Tahsil Edilmemesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin tasarrufunda olan Kadıköy ve Üsküdar-Kısıklı'da bulunan helikopter pistleri, 5216 Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi gereği 13.09.2013 tarih ve 1883 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile belediye iştiraki olan İSPARK A.Ş.'ye 5 yıl süreyle aylık cironunun (KDV dahil) %5'i oranında gelir payı ödemesi koşuluyla helikopter pisti yapılması ve işletilmesi yetkisi devredilmiştir. İSPARK A.Ş., Kadıköy helikopter pisti için İSKİ'ye aylık 1.000 TL üzerinden toplamda 23.000 TL ödemede bulunmuştur. Bu helikopter pistinin tasarruf hakkı İSKİ'de olmayıp, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ndedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ödenmesi gereken 23.000 TL tutarında kira bedelinin İSKİ'ye ödenmesi sonucunda, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mali tabloları olumsuz yönde etkilenmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** bulguda belirtilen helikopter pistlerinin tasarruf haklarıyla ilgili olarak İSKİ ve İSPARK A.Ş. nezdinde gerekli çalışmaların yapılarak kira bedellerinin tahsili yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen hususlara iştirak edildiği ve gerekli çalışmaların yapılarak kira bedellerinin tahsili yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Kurum mali tablolarının gerçeği yansıtması ve gelir kaybının önüne geçilmesi için ivedi bir şekilde tahsilat gerçekleştirilmeli ve konunun önemine binaen bu hususun takip eden mali yıl denetiminde izlenmesine devam edilecektir.

**BULGU 16: Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiralanmaya Devam Edilmesi ve İhale Usullerine Aykırılık Bulunması**

Beşiktaş Yıldız Parkı içinde bulunan Malta Köşkü, Çadır Köşkü, Sarıyer Emirgan Parkı içinde bulunan Pembe Köşk, Sarı Köşk, Beykoz Çubuklu Korusunda bulunan Hidiv Kasrı, Yıldız ve Emirgan içindeki açık alanlar ile Yıldız Parkı içindeki pembe ve yeşil seraların işletilmesinin 3 (üç) yılına kiralanması 08.08.1996 tarih ve 1853/1083 sayılı belediye encümeni kararı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g pazarlık usulü maddesi ile Hamidiye Kaynak Suları San. ve Tic. AŞ.' ye ihale edilmiştir. Belediye ile Hamidiye AŞ. 26.09.1996 -31.12.1999 tarihleri arasındaki kira sözleşmesini düzenleyip imza etmişlerdir.

Ancak, adı geçen taşınmazlar, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlık Makamının 02.01.1997 tarih ve 4047 sayılı onayı ile Hamidiye Kaynak Suları San. ve Tic. AŞ.'den Beltur- Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme AŞ.'ye devredilmiştir. Halen İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Beltur- Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme AŞ. arasındaki kiracılık ilişkisi, kira sözleşmeleri üçer yıllık dönemler halinde uzatılarak devam etmektedir.

Yukarıda zikredilen kiralama işine ait ihalenin, 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira 51/g maddesi; 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 tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için – söz konusu hüküm doğrultusunda – pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkan vermemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ise de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. 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 Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamaz." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendine göre belediye encümeni; taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verebilir.

Mezkûr Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendine göre belediye meclisi; 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 verebilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat açıklamaları doğrultusunda, belediye encümeni en fazla 3 (üç) yıllığına, belediye meclisi ise 10 (on) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabilmektedir. Ancak fiili durumda mevcut kiracı olan Beltur- Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme AŞ. 18 (on sekiz) yıldır kiracıdır. Kiracının kira süresi 31.12.1999 tarihinde sona ermesine rağmen kiracılık ilişkisi devam etmiştir.

Mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, kiralama işine ait ihalenin 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün bulunmamakla beraber, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'unun hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün görünmemektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** 2886 Sayılı Kanuna göre yapılan taşınmaz kiralama ihaleleri sonucu kira sözleşmeleri düzenlenmekte ve işlem dosyası oluşturulmaktadır. İşlemlerin



takibinde farklı yargı içtihatlarının olması ve görüş birliğinin sağlanamaması nedeniyle kira sürelerine ilişkin tereddütler oluşmaktadır. Örnek olarak;

2009/13-289E., 2009/321K. sayılı Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre kiraya verilen taşınmazların da (6570 sayılı kanunun 1.maddesinde öngörülen koşulları taşımaları hainde), 6570 sayılı kanun kapsamında olacaklarının ve bunlara ilişkin kira sözleşmeleriyle ilgili olarak, ancak 7.maddede tahdidi olarak sayılan nedenlerden birine dayanılmak ve ilam alınmak suretiyle tahliyenin sağlanabileceği ifade edilmiştir.

Yargıtay 3.Hukuk Dairesinin 03.02.2009 tarih, 2008/21012E., 2009/1236K. Sayılı kararında; Kira sözleşmesinin bitim tarihinde kiracı, belediyeye ait taşınmazı boşaltmazsa, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilmeli, aksi takdirde işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla mevcut sözleşme hükümleri ve 2886 Sayılı Kanuna göre tahliye işlemleri yapılmakta, ancak farklı işlem dosyalarında farklı yargı kararları olması nedeniyle uygulamada yeknesaklık bulunmamaktadır.

**Sonuç olarak**, kamu idaresi cevabında, taşınmaz kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'a göre yapıldığı ve işlemlerin takibinde farklı yargı içtihatlarının olması ve görüş birliğinin sağlanamaması nedeniyle kira sürelerine ilişkin tereddütler oluştuğu ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtildiği üzere 5393 sayılı Kanun'a ve 2886 sayılı Kanun'a göre 10 (on) yıldan fazla kiralama söz konusu olmayıp, kira rayicinin uygun bir şekilde belirlenebilmesi için ihale yapma zorunluluğu 2886 sayılı Kanun' da belirtilmektedir. Cevabi yazıda örnek olarak gösterilen yargı kararları incelendiğinde, öncelikle sözleşmesi biten kiracının tahliye edilmesi gerektiği ve eğer tahliye sağlanmazsa şağil duruma düşen kiracıdan ecrimisil alınacağı hükümleri bulunmaktadır. Bundan dolayı; kiralama işine ait ihalenin 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün bulunmadığı, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'unun hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması uygun olmadığından, konunun önemine binaen bu hususun takip eden mali yıl denetiminde izlenmesine devam edilecektir.

**BULGU 17: Kurum Bütçesinden Yersiz Ecrimisil ve Mahkeme Giderleri Ödenmesi**

a- Mülkiyeti Sosyal Güvenlik Kurumu'na ait Fatih İlçesi Muratpaşa Mahallesi 2101 ada, 73 parselde sayılı taşınmaz üzerinde bulunan 2.372 m<sup>2</sup> arsanın Zübeyde Hanım Parkı içerisinde kalması,

b- Mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait Zeytinburnu İlçesi Kazlıçeşme Mahallesi 1617 ada,12 parsel sayılı taşınmazın 995,00 m<sup>2</sup>'lik kısmının, üzerinde belediye iştiraki Spor A.Ş.'nin işletmiş olduğu Zeytinburnu Spor Kompleksi içinde kalması,

c- Mülkiyeti Bakırköy Belediyesi'ne ait Bakırköy İlçesi Kartaltepe Mahallesi 117 ada 2 parsel sayılı taşınmaz üzerinde Kartaltepe Millet Parkı içinde yer alan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kadın Koordinasyon Merkezinin bulunması

nedenleriyle söz konusu taşınmazların Büyükşehir Belediyesi tarafından işgal edildikleri gerekçesiyle mahkeme tarafından kurum aleyhine her yıl ecrimisil bedeli ve buna bağlı faiz ve mahkeme giderleri ile vekalet ücretlerinin ödenmesine hükmedildiği görülmüştür.

Ecrimisil bedellerini talep edenlerin kamu kurumu olması ve Büyükşehir Belediyesi tarafından kamu yararı maksadıyla gerçekleştirildiği anlaşılan hizmetlerin ifası için her yıl mahkeme marifetiyle bedel tayini ve yersiz masraf ödemelerini önlemek bakımından idarenin, kamulaştırma, kiralama, satınalma, bedelsiz devir veya tahsis yöntemlerini kullanarak zaman ve kaynak tasarrufu sağlamanın uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3. Maddesinde “Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri: Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri” olarak, “Mahallî idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri” olarak tanımlanmıştır.

10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliğin “İzinsiz kullanımlarda bedel alınması” başlıklı 11.maddesinin 2. bendinde; “...Ancak, Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden ecrimisil alınmaz.” hükmü mevcuttur.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdaremizce yapılan itirazlar kurumlar

tarafından kabul görmemekte olup İdaremiz aleyhine ecrimisil tahsiline ilişkin davalar açılmakta ve bu davalara ilişkin mahkeme kararları doğrultusunda ödemeler yapılmaktadır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak**, kamu idaresi cevabında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince genel yönetim kapsamındaki idarelerden ecrimisil alınmaması hususu; "Hazineye ait taşınmazlar" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" için söz konusu olup, bulguda belirtilen taşınmazlar ise Sosyal Güvenlik Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Bakırköy Belediyesi'nin özel mülkiyetindeki yerler olduğundan büyükşehir belediyesi tarafından bu kurumlara ecrimisil ödenmesi gerekmektedir.

Nitekim, söz konusu Yönetmeliğin 11'inci maddesinin birinci fıkrasında; “*Kamu idaresine ait bir taşınmazın tahsis işlemi yapılmadan bir başka kamu idaresi tarafından kullanımı hâlinde, taşınmazın maliki olan kamu idaresince, kendi taşınmaz kira ihalesi komisyonunca belirlenen tutardaki tazminat taşınmazı kullanan kamu idaresinden alınır. Bu tazminat, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde taşınmazı kullanan kamu idaresince ödenir. Bu sürenin geçmesi ile tazminat kesinleşir. Bu tazminatlar, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu hükümlerine göre icra dairelerince tahsil olunur.*” denilmek suretiyle bu husus teyit edilmektedir.

### **Öneri:**

Bu itibarla, yersiz mahkeme masrafı ödemelerini önlemek bakımından idarenin, kamulaştırma, kiralama, satınalma, bedelsiz devir veya tahsis yöntemlerini kullanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 18: Kurum Kayıtlarında Taşınmaz Bazında Bir Dosyalama Sisteminin Olmaması**

Kurum kayıtlarında taşınmaz bazında bir dosyalama sistemi yerine parsel bazında bir dosyalama sistemi bulunmaktadır. Parsel üzerindeki tüm yapılara ilişkin bağımsız bölüm işlemleri parsel dosyası üzerinden takip edilmektedir. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde taşınmaz dosya içeriğinde bulunması gereken belgeler düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in bu maddesine göre dosyalama sisteminin kurulmamış olması taşınmazların kontrolünü zorlaştıracağı gibi bazı önemli bilgilerin görünmemesine ve taşınmazların sağlıklı takibinin ve kaydının yapılamamasına yol açabilecektir. Bu durum, ileride doğacak alım ve satım işlemleriyle taşınmaz hesaplarını ve mali tabloları olumsuz etkileyebilecektir. Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmü gereğince her taşınmaz için ayrı bir dosya tutulması uygun olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kurum taşınmaz arşivi parsel bazlı tutulmaktadır. Parsel üzerindeki tüm yapılara ilişkin bağımsız bölüm işlemleri parsel dosyası üzerinden takip edilmektedir.

Tapunun taşınmazlar için üretmiş olduğu unique kodlar olan “Ana Kütük Zemin ID” ve “Kat Kütük Zemin ID” leri ile kullanılarak bir arşiv numarası oluşturulup taşınmaz bazında bir dosyalama sistemine geçilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.

Bu kapsamda öncelikle kurum arşivi daha geniş bir alana taşınmış ve daha fazla dosya alabilecek şekilde yeniden dizayn edilmiştir.

Kurumun tapuda kendi namına tescilli bağımsız bölümlerinin ve Kurumca kullanılan tüm hizmet binalarının tespiti ve kayıt altına alınma işlemleri tamamlanmıştır.

Taşınmaz bazlı dosyalama işlemine geçilebilmesi için Emlak Daire Başkanlığının elektronik ortamda ve kâğıt ortamında bulunan arşiv verisinin tasnifinin yapılması için Daire Başkanlığı düzeyinde bir içerik yönetim platformunun oluşturulması çalışmalarına başlanarak yeni bir yazılım temini konusunda ilgili müdürlüklerce ihale öncesi hazırlıklar tamamlanmış olup, Belediyemiz diğer birimlerinin talepleri doğrultusunda ihale mevzuatı ve şartname içeriğiyle alakalı düzeltmeler devam etmektedir.”denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kurum kayıtlarında taşınmaz bazında dosyalama sistemi yerine, parsel bazında bir dosyalama sistemi bulunmaktadır. Parsel üzerindeki tüm yapılara ilişkin bağımsız bölüm işlemleri parsel dosyası üzerinden takip edilmektedir. Yetkililer kurumun tapuda kendi namına tescilli bağımsız bölümlerinin ve kurumca kullanılan tüm hizmet binalarının tespiti ve kayıt altına alma işlemlerinin tamamlandığını ve ilgili Yönetmeliğin 9 uncu maddesine uygun dosyalama sistemine geçilmesi için çalışmaların devam ettiğini ifade etmişlerdir. Kamu idaresi cevabında, çalışmalara başlandığı belirtildiğinden, konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

## **BULGU 19: Kurum Mülkiyetinde Olan Taşınmazların Kira Artış Oranlarının Düşük Olması**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olan taşınmaz kiralamalarında “12 aylık değişim oranında” kira artışı yapılmaktadır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 344 üncü maddesine göre; 01.07.2012 tarihinden itibaren yenilenen kira dönemlerinde konut kiralarda kira artış oranı, bir önceki kira yılının Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE)’ndeki artış oranını geçmeyecek şekilde belirlenecektir. İş yeri kiralarda işyeri kira artış oranı; 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un geçici 2’nci maddesine göre, 01.07.2020 tarihine kadar serbest bırakılmış ve dolayısıyla taraflar arasında sözleşme serbestisi getirilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı (TÜİK) tarafından yayımlanan “Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yi-Üfe) Kullanıcıları İçin Rehber”inde; kira ve ücret artışlarında bir aya ilişkin endeks değerinin, bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde değişim oranının esas alınacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre yıl ve aylara göre değişmekle beraber 2014 Yılı kiralari için; 12 aylık ortalamalara göre değişim Ocak/2014 tarihinde %5,22, bir önceki yılın aynı ayına göre değişim Ocak/2014 tarihinde ise %10,72 dir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirmesi neticesinde, yenilenen kira sözleşmelerinin kurum yararına olacak şekilde kira artışlarının bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde değişim oranının esas alınması uygun olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** İdareninin kira artış oranının hesaplanmasında, ÜFE 12 aylık ortalama artış oranının esas alınarak işlem yapıldığı belirtilmiştir. Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin, 14.10.2014 tarih, E.2014/727, K.2014/11004 sayılı kararının, bu uygulamanın doğruluğunu teyit ettiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun doğruluğunun Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin, 14.10.2014 tarih, E.2014/727, K.2014/11004 sayılı kararı ile teyit edildiği ifade edilmiştir. Yargıtay’ın bu kararında kira artışı 12 aylık ortalamalara göre değişim oranında olacağı ifade edilmektedir. Yargıtay’ın bu kararı ilgili olaya özgü olduğu ve bir içtihat kararı olmadığı için idare için bağliyacılığı yoktur. Bulguda belirtildiği üzere ilgili idarenin daha fazla kira geliri elde edebilmesi için kira artışlarının bir önceki yılın aynı ayına

göre yüzde değişim oranının esas alınması uygun olacağı için konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

### **BULGU 20: Kurum Taşınmazının Başka Bir İdare Tarafından Bir Spor Kulübüne Tahsis Edilmesi**

Dumlupınar Mahallesi, Bahçem Sokak, No:2 de (286 pafta, 2396 ada, 1 parsel) bulunan ve mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan taşınmazın Kadıköy Belediyesi tarafından 2003 yılında Fikirtepe Dumlupınar Spor Kulübü Derneği'ne bedelli olarak tahsis edildiği, 24.12.2013 tarih ve 96/5 sayılı Encümen Kararı ile de söz konusu tahsisin 1 yıl daha uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyelerin 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 edebileceğinden bahsetmektedir. Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere dernek, vakıf ve spor kulüpleri gibi kamu kurum ve kuruluşu olmayan tüzel kişilere taşınmaz tahsisi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, tahsis işlemi ancak belediyenin kendi mülkiyetinde olan taşınmazlar için ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılmış olunan tahsisler için mümkündür. Kadıköy Belediyesi ile yazışma yapılarak Fikirtepe Dumlupınar Spor Kulübü Derneği'ne yapılmış olunan tahsisin iptal edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** öneri doğrultusunda gerekli incelemeler yapılarak sonucuna göre hareket edileceği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak,*** kamu idaresi cevabında, gerekli incelemelerden sonra işlem yapılacağı ifade edildiği için idare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bulguda da belirtildiği üzere tahsis işlemi ancak belediyenin kendi mülkiyetinde olan taşınmazlar için ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılmış olunan tahsisler için mümkündür. Bundan dolayı ilgili derneğe yapılmış olunan tahsisin iptal edilmesi gerektiği için konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

### **BULGU 21: Kurum Taşınmazlarının Başka İdareler Tarafından İzinsiz Kullanımı**

Kadıköy Belediyesi Başkanlık binası ile Kadıköy Belediyesi Evlendirme Dairesi'ne ait tapu

---

kayıtları, imar planları ve kadastral haritaların incelenmesi sonucunda; Kadıköy Belediyesi Başkanlık binasının inşa edildiği arsa içinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Hazine'nin, Kadıköy Belediyesi Evlendirme Dairesinin inşa edildiği arsa içinde ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait parsellerin bulunduğu tespit edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin söz konusu yerleri satmadığı, bu yerler için her hangi bir izin vermediği, kamulaştırma işlemi yapılmadığı, bir tahsis işlemi de bulunmadığı tespit edilmiştir.

Başkasının arsasına inşaat yapmak, hukukta 'haksız inşaat' olarak nitelendirilmektedir. Böyle bir durumda yapı Medeni Kanun'un 684 ve 718'inci maddeleri gereğince ana taşınmazın mülkiyetine tabi olmaktadır. Medeni Kanun'un 722, 723 ve 724'üncü maddelerine göre böyle bir durumda bazı şartlarla arazinin mülkiyetinin malzeme sahibine verilmesi istenebilmektedir. Söz konusu şartlar (iyi niyet, yapının arsadan daha değerli olması vs.) sağlansa bile yapıyı yapan, taşınmaz malikine uygun bir bedel ödemek zorundadır. Uygun bedel genellikle yapı için lazım olan arsa miktarının dava tarihindeki gerçek değeri olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan, Medeni Kanun'un 722'nci maddesi taşınmaz malikine rızası olmaksızın yapılmış ve yıkımı aşırı zarar doğurmayan yapının yıkımını isteme hakkı da tanımış, yıkım masrafinin yapı malikine ait olacağını hükme bağlamıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin mülkiyetinde olan bir taşınmazlar üzerine Kadıköy Belediyesi tarafından bina yapılması mevzuata aykırıdır. Bu işlemlerin mevzuata uygun bir şekilde düzeltilmesi uygun olacaktır.

***Kamu idaresi cevabında;*** öneri doğrultusunda gerekli incelemeler yapılarak sonucuna göre hareket edileceği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak,*** kamu idaresi cevabında, gerekli incelemelerden sonra işlem yapılacağı ifade edildiği için idare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bulguda da belirtildiği üzere idarenin mülkiyetinde olan bir taşınmazlar üzerine başka bir idare tarafından bina yapılması mevzuata aykırıdır. Bu işlemlerin idarenin menfaatine uygun bir şekilde düzeltilebilmesi için konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

## **BULGU 22: Kuruma Ait Olmayan Hizmet Binaları İçin Yapılan Değer Artışı İşlemlerinin Özel Maliyetler Hesabında İzlenmemesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kiralanın ve hizmet binası olarak kullanılan taşınmazlar için yapılan giderlerin, 264- Özel Maliyetler Hesabına kaydedilerek izlenmediği görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesi hükmüne göre; kiralanın gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılan ve kira süresi sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi amacıyla "264- Özel Maliyetler Hesabı" nın kullanılması gerektiği ifade edilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** öneri doğrultusunda 264-Özel Maliyetler Hesabının kullanılması için yazılım çalışmaları devam eden “Harcama Yönetim Sistemi Programı”nda gerekli çalışmalar yapılarak izleme sağlanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususa iştirak edildiği ve halen yazılım program çalışmaları devam ettiği için herhangi bir işlem yapılmadığı ifade edildiğinden konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

## **BULGU 23: Kurumun Mülkiyetinde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Formlar ve İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi**

Yapılan incelemede Strateji Geliştirme Biriminin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, kurumun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin form ve (örnek 7/A-B) icmal cetvellerinden sadece Tapuya Kayıtlı Taşınmaz Formu düzenlendiği bunun dışında bir form düzenlenmediği tespit edilmiştir.

İlgili Yönetmelik hükmü incelendiğinde aşağıdaki formların düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu formlar şunlardır:

Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmaz Formu

Orta Malları Formu

Genel Hizmet Alanları Formu

Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu

Taşınmaz İcmal Cetvelleri (Tapuya Kayıtlı Olan Taşınmazlar, Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar, Orta Malları ve Genel Hizmet Alanları İçin)



Kurum taşınmazlarının takip ve yönetiminde Emlak Yönetim Sistemi (EYS) programı kullanılmaktadır. Taşınmazlarla ilgili işlem yapan çeşitli müdürlükler çeşitli yazılım programları kullanmaktadır.

<b><u>Taşınmazla İlgili İşlemi</u></b> <b><u>Yapan Müdürlükler</u></b>	<b><u>Yapılan İşlemler</u></b>	<b><u>Kullanılan Programlar</u></b>
<b>Emlak Müdürlüğü</b>	Taşınmaz Alımı, Satımı, Takası, Devri, Tahsisi, Sınırlı Ayni Hak Tesisi, vb.	EYS (Emlak Yönetim Sistemi) ArcMap (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı) GIS (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı) Veri Ambarı Rapor Programı YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı YTS (Yatırım Takip Sistemi Programı)
<b>Mesken Müdürlüğü</b>	Taşınmaz Alımı, Satımı, İmar Affı Satışı, Takası, Devri, Tahsisi, Sınırlı Ayni Hak Tesisi, vb.	EYS (Emlak Yönetim Sistemi) ArcMap (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı) GIS (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı) Veri Ambarı Rapor Programı YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı YTS (Yatırım Takip Sistemi Programı)
<b>Kamulaştırma Müdürlüğü</b>	Kamulaştırma Yolu ile Alım Pazarlık Yolu ile Alım Uzlaşma Yolu ile Alım Takas Yolu ile Alım	İstimlak Otomasyon Programı ArcMap (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı) GIS (Coğrafi Bilgi Sistemi Programı)

		YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı YTS (Yatırım Takip Sistemi Programı)
<b>Gelirler Müdürlüğü</b>	Satış veya takas sonucu oluşan tahsilat işlemleri	YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı
<b>Bütçe Denetim Müdürlüğü</b>	Alım veya takas sonucu alınan veya bedelli tahsis edilen yerlere ilişkin yapılacak ödemelerde bütçe ayırma işlemleri	YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı
<b>Giderler Müdürlüğü</b>	Alım veya takas yoluyla edinilen taşınmazlara ilişkin ödeme işlemleri	YBM Analitik Bütçe ve Muhasebe Programı
<b>Fen İşleri Daire Başkanlığına Bağlı Müdürlükler</b>	Taşınmazlarla ilgili değer artırıcı harcamalara ilişkin işlemler ile Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına (258) giren Yer altı ve Yerüstü Düzenleri, Binalar, Tesislerin yatırım harcamalarına ilişkin işlemler	YTS (Yatırım Takip Sistemi Programı)

Taşınmazlara ilişkin envanter ve muhasebe işlemleri birbiriyle uyumlu olmayan programlar yardımıyla yapıldığından tüm kurum taşınmazlarına ilişkin güncel envanter kayıtları oluşturulamamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Formların ve icmal cetvellerinin tamamının güncel bilgiler ışığında düzenlenebilmesi için, taşınmazın elde edildiği tarihten başlayıp elden çıktığı tarihe kadar taşınmazla ilgili tüm işlemleri takip edip, her bir işlem için oluşturulması gereken muhasebe kayıtlarını düzenleyen kurumumuzun diğer yazılımları ile entegre yeni bir yazılım programının geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

İhtiyaçları karşılayacak nitelikte bir yazılımın temini konusunda çalışmalar yürütülmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde ve kullanımındaki taşınmazlara ilişkin ilgili formların üretilmesi sağlanmış olup, yönetmelikler uyarınca oluşturulması gereken diğer formların ve icmal cetvellerinin düzenlenebilmesi adına İstanbul Büyükşehir Belediyesi tasarruf ve yönetimindeki alanların tespitine yönelik ihale işlemleri yürütülmektedir. Bunun akabinde elde edilecek verilerin ihale aşamasında olan Emlak Yönetim Bilgi Sistemine aktarılması ve bu program üzerinden kurumun muhasebe kayıtlarını düzenleyen diğer yazılımlara entegrasyonunun sağlanması ile bahse konu tüm form ve icmal cetvelleri sağlıklı bir şekilde oluşturulacaktır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ve “Strateji Geliştirme Biriminin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ekindeki formların ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi için geçen yıl başlatılan çalışmalarımız devam etmektedir. Bu kapsamda “Tapulu Taşınmazlar” ve “Ayni Haklar” formları formları hazırlanmıştır. Formların ve icmal cetvellerinin tamamının güncel bilgiler ışığında düzenlenebilmesi için, taşınmazın elde edildiği tarihten başlayıp elden çıktığı tarihe kadar taşınmazla ilgili tüm işlemleri takip edip, her bir işlem için oluşturulması gereken muhasebe kayıtlarını düzenleyen ve Kurumumuzun diğer yazılımları ile entegre yeni bir yazılım programının geliştirilmesi çalışmaları devam etmektedir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında,“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ve “Strateji Geliştirme Biriminin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ekindeki formların ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi için çalışmaların devam ettiğini ve taşınmazın elde edildiği tarihten başlayıp elden çıktığı tarihe kadar ilgili tüm işlemleri takip eden ve her bir işlem için oluşturulması gereken muhasebe kayıtlarını düzenleyen tüm diğer yazılımları kapsayan yeni bir yazılım programının geliştirilmesi hususunda çalışmalar yapıldığını bildirilmiştir. Strateji Geliştirme Biriminin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, kurumun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin form ve (örnek 7/A-B) icmal cetvellerinin düzenleneceği belirtilmekle birlikte, konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

#### **BULGU 24: Muhasebe Kayıtlarında Sermaye Taahhütlerinin "247- Sermaye Taahhütleri Hesabı" nda İzlenmemesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından iştiraklere verilen sermaye taahhütlerinin, 247-

Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenemediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 50'nci maddesi hükmü gereğince bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin (d) bendi uyarınca, varlıkların, bilanço tarihindeki gerçeğe uygun değerleriyle gösterilebilmesi için, varlıklardaki değer düşüklükleri gösterilerek karşılıkları ayrılır. Dönen varlıklar ana hesap grubu içinde yer alan alacaklar, stoklar ve diğer dönen varlıklar içindeki ilgili kalemler için yapılacak değerlendirme sonucunda, gerekli durumlarda uygun karşılıkların ayrılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin 45'inci maddesinin 3'üncü bendinde,

*"Yönetmelik 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, ihtiyaç duyulduğunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçeve hesap planında belirlenen hesaplar dışında yeni hesaplar açmaya, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlık yetkilidir."* hükmü yer almıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereğince, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından iştiraklere verilen sermaye taahhütlerinin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. İştiraklere verilen sermaye taahhütleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin varlıklarını artırıcı bir işlemdir. Söz konusu iştiraklere verilen sermaye tutarları 240- Malî Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmektedir. Ancak iştiraklere verilen sermaye taahhütlerinin de 247- Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Fakat Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinde aktifi düzenleyici hesaplardan olan sermaye taahhütleri karşılıkları hesabı düzenlenmemiştir.

Kurum mali tabloların gerçeği yansıtması için, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından verilen sermaye taahhütlerinin karşılık hesabının muhasebe kayıtlarında izlenmesi maksadıyla Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin 45'inci maddesinin 3'üncü bendinde göre gerekli işlemlerin başlatılması uygun olacaktır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Kurumumuz iştiraki olan şirketlere yapılan nakdi veya ayni

sermaye ödeme tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenebilmesi için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili 159, 160 ve 161 numaralı maddeleri çerçevesinde kurumsal uygulama yapılmaktadır.

Yönetmeliğin “240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın düzenlendiği 156’ncı maddesinde; “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 kullanılır” hükmü yer almaktadır. Bu itibarla, “240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, İller Bankası ve benzeri mali kuruluşlar nezdinde bulunan Büyükşehir Belediyemiz iştirak payları için kullanılmaktadır.

“241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” ise mal ve hizmet üreten Büyükşehir Belediyemizin iştiraki olan şirketlere, bu kapsamda yapılan ödemeler için kullanılmaktadır.

Öte yandan kurumumuz iştiraki şirketlere halen ödenmemiş ancak ödeneceği kurumumuzca taahhüt edilmiş Sermaye Taahhüt Tutarları muhasebe kayıtlarına işlenmemektedir. Raporla belirtildiği gibi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde bu amaca uygun şekilde kullanılacak herhangi bir hesap veya düzenleme bulunmamaktadır.

Öneri doğrultusunda, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, 2013 Yılı Genel Bütçe Detaylı Hesap Planında yer alan aktifi düzenleyici nitelikte “247 Sermaye Taahhütleri Hesabı”nın kurumumuz kullanımına tahsis edilmesine yönelik 19.06.2013 tarihli ve 5627 sayılı yazımızla talepte bulunulmuştur. Ayrıca bu denetim raporu sonrasında gerekli talepte bulunulmuştur.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak**, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereğince, kurum mali tabloların gerçeği yansıtması için İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından iştiraklere verilen sermaye taahhütlerinin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. İştiraklere verilen sermaye taahhütleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin varlıklarını artırıcı bir işlemdir.

Kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, 2014 Yılı Genel Bütçe Detaylı Hesap Planında yer alan aktifi düzenleyici nitelikteki “247- Sermaye Taahhütleri Hesabı”nın kurumun kullanımına tahsis edilmesine yönelik talepte bulunduğu anlaşıldığından, konunun takip eden mali yıl

denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

**BULGU 25: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Plajların Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Kiralanması Nedeniyle Gelir Kaybına Sebep Olunması**

Kurumun mülkiyetinde bulunan plajların usulsüz bir şekilde kiralanması ve kira süresinin mevzuata aykırı bir şekilde uzatılması sebebiyle gelir kaybına sebep olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede; kurumun mülkiyetindeki Bakırköy Güneş ve Çiroz ile Kadıköy Caddebostan'da bulunan plajların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü uygulanmak suretiyle, 15.06.2010 tarihinde Büyükşehir Belediye Encümeni kararı ile kurumun da hissedarı olduğu Sağlık A.Ş.'ye aylık 10.000,00 TL bedel karşılığında 3 yıllığına kiraya verildiği, Sağlık A.Ş.'nin ise plajları yine 3 yıllığına İstanbul Belediye Zabıta Vakfı'na aylık 12.500,00 TL bedel ile kiraladığı görülmüştür. Ayrıca sözleşmeye göre 15.06.2013 yılında sona ermesi gereken kiralama işleminin 10.04.2012 tarih ve 365131-4555 sayılı Başkanlık Oluru ile usulsüz bir şekilde 31.10.2013 tarihine kadar uzatıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendine göre belediye encümeni; taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verebilir.

Mezkûr Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendine göre belediye meclisi; 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 verebilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat açıklamaları doğrultusunda belediye encümeni en fazla 3 (üç) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabilmektedir. Ancak fiili durumda mevcut kiracı olan Belediye Zabıtası Dayanışma Vakfı İktisadi İşletmesi 5 (beş) yıldır kiracıdır. Kiracının kira süresi 14.06.2013 tarihinde sona ermesine rağmen kiracılık ilişkisi devam etmiş ve kiracı 15.06.2013 tarihinden 2014 sezon sonuna kadar iki plaj sezonunda gelir elde etmiştir. Belediye meclisinin uhdesinde olan 3 (üç) yıldan fazla süreli taşınmaz kiralaması işleminin,

belediye encümeninin kararı ve karara göre üç yılın sonunda bitmesi gereken kiracılık ilişkisinin fiilen uzatılarak yetki gaspı oluşturulmuştur.

Sağlık A.Ş. tarafından kuruma ödenen kira bedeli, kira sözleşmesinin ikinci ve üçüncü yıllarında artırılarak 2011 Yılında 10.917,00 TL'ye, 2012 Yılında ise 12.479,00 TL'ye yükseltilmiştir. Sağlık A.Ş. ile Zabıta Vakfı arasında imzalanan kira sözleşmesinde belirlenen kira bedeli de ikinci yıl için KDV dâhil 16.253,00, üçüncü yıl için 17.598,00, sonraki 4 aylık dönem için ise 18.519,00 TL'ye yükseltilmiştir. Dolayısıyla 40 aylık kira sözleşmesi müddetince Sağlık A.Ş. İstanbul Büyükşehir Belediyesine toplam 450.398,00 TL tutarında kira ödemesinde bulunmuş, Zabıta Vakfından ise KDV hariç yaklaşık 557.023,00 TL kira bedeli tahsil etmiştir.

Vakıf bünyesinde bulunan İktisadi İşletme Müdürlüğü'nden denetim ekibimizce 16.10.2014 tarih 2014/1 sayı ve 09.01.2015 tarih 2015/1 sayılı yazılarla 2010-2014 yılları arasında plajlarda yapılan bilet ve büfe satışlarından elde edilen hasılat tutarları istenmiş ve cevaben tarafımıza iletilen 23.10.2014 tarih 0024 sayı ve 15.01.2015 tarih 0002 sayılı yazılar ile ekleri incelenerek adı geçen vakfın 5 yıl boyunca plajların işletilmesinden elde ettiği hasılat tespit edilmiştir. Buna göre; İstanbul Belediye Zabıta Vakfı Caddebostan ve Güneş plajlarının işletilmesinden ayrıntısı aşağıda görüldüğü üzere 2.028.903,00 TL'si bilet satışı, 3.779.321,60 TL'si büfe satışı olmak üzere KDV hariç toplam 5.808.224,60 TL gelir elde etmiştir.

Yıl	Giriş Bileti Satışları	
	Güneş Plajı	Caddebostan Plajı
2010	91.380,00 TL	18.658,00 TL
2011	252.938,00 TL	21.788,00 TL
2012	440.025,00 TL	105.880,00 TL
2013	457.401,00 TL	153.434,00 TL
2014	342.685,00 TL	144.714,00 TL
<b>Toplam</b>	<b>1.584.429,00 TL</b>	<b>444.474,00 TL</b>
<b>Genel Toplam</b>	<b>2.028.903,00 TL</b>	

Yıl	Büfelerden Yapılan Satışlar	
	Güneş Plajı	Caddebostan Plajı
2010	149.199,28 TL	145.970,50 TL
2011	385.560,36 TL	423.817,69 TL
2012	554.332,50 TL	648.451,76 TL
2013	66.898,20 TL	870.345,66 TL
2014	50.317,65 TL	484.428,00 TL
<b>Toplam</b>	<b>1.206.307,99 TL</b>	<b>2.573.013,61 TL</b>
<b>Genel Toplam</b>	<b>3.779.321,60 TL</b>	

Görüldüğü üzere Zabıta Vakfının plajların işletilmesi suretiyle elde ettiği gelirler İstanbul Büyükşehir Belediyesinin elde ettiği kira geliriyle aşırı surette orantısız bir görüntü içerisinde. Bunda plajların kiralanması işine ait muhammen bedelin olması gerekenden oldukça düşük bir seviyede belirlenmiş olması, pazarlık usulü ile kiralamanın yapılması ve davet edilen üç şirketin tamamının belediye iştiraki olması gibi sebeplerle ihale sürecinin rekabet ve şeffaflıktan uzak bir şekilde yürütülmesinin etkili olduğu düşünülmektedir.

Kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralanması süreçlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde gerçekleştirilerek, gelir kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi gerekir.

**Kamu idaresi cevabında;** bulguda belirtilen hususlarla ilgili gerekli inceleme ve değerlendirme yapılarak sonucuna göre hareket edileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında, gerekli incelemeler yapıldıktan sonra işlem yapılacağı ifade edildiği için herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralanması süreçlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde gerçekleştirilerek, gelir kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi gerekir.

#### **BULGU 26: Tapuya Kayıtlı Taşınmazların Tapuya Kayıtlı Olan Değeri ile Muhasebe Kaydına Esas Değerleri Arasındaki Farklılıkların Bilinmemesi**

Tapuya kayıtlı taşınmazların tapuya kayıtlı olan değerleri ile muhasebe kaydına esas değerleri arasında farklılıklar olup olmadığı bilinmemektedir. Emlak Yönetim Sistemi (EYS) programının bilgi işlem altyapısı yetersiz olduğu için envanter kayıtlarının oluşturulamadığı



ve iki değer arasındaki karşılaştırmaların yapılamadığı tespit edilmiştir.

Ancak, satılan taşınmazlara ilişkin envanter kayıtları, bu taşınmazlar henüz kayıtlara alınmadıkları için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 163'üncü maddesi 2'nci fıkrası (a) bendine istinaden elden çıkarma değeriyle ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle yapılmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kurulan takip sistemi sayesinde taşınmazların elde edilme değerlerine ilişkin bilgiler Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünden temin edilebilir duruma gelmiştir. Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı bünyesinde kullanılan EYS (Emlak Yönetim Sistemi) ve Kamulaştırma Otomasyon Sistemi yazılımlarının tamamlanmasıyla bulguda istenen sonuca ulaşılacaktır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi cevabında envanter kayıtlarının oluşturulması için çalışmaların sürdürüldüğü ve kurumda var olan Emlak Yönetim Sistemi (EYS) programı ve Kamulaştırma Otomasyon Sisteminin geliştirilerek envanter kayıtlarının oluşturulması ve muhasebe ile tapu kayıt değerlerinin karşılaştırılarak mutabakatının sağlanmış olması, kurumun doğru ve güvenilir mali tablolar üretmesi için önemli bir katkı sağlayacağı ifade edildiğinden, konunun takip eden mali yıl denetimlerinde izlenmesine devam edilecektir.

### **BULGU 27: Vakıflar Genel Müdürlüğü’nden Tahsis Suretiyle Alınan Gayrimenkul İçin Yapılmış Olan Yüksek Restorasyon Harcamalarına Rağmen Taşınmazın Kullanılmaksızın İade Edilmesi**

İstanbul İli, Eyüp İlçesi 26 pafta,180 ada,19 parselinde kayıtlı Vezir Tekkesi’nin harap durumda ve büyük bir yatırım gerektirmesi nedeniyle restorasyonunun yapılması kaydıyla, kültürel amaçlarla kullanılmak üzere Vakıflar Meclisi Kararına istinaden tanzim edilmiş olan 24.09.2008 tarihli Kesin Tahsis Protokolü ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne 10 yıl süre ile tahsisi sağlanmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca onaylanan projeler doğrultusunda söz konusu taşınmaz için yaklaşık 2.000.000 TL harcamak suretiyle restorasyonu tamamlamıştır. Ancak, restorasyonun bitmesinden hemen sonra başlayacak olan kullanım hakkı süresine (on yıl) rağmen, İstanbul Vakıflar 1.Bölge Müdürlüğü’ne, özel bir vakıf lehine tahsis hakkından feragat etmek istediğini bildirerek taşınmazı teslim etmiştir.

Kurum bütçesinden büyük bir yatırım gerçekleştirilmek suretiyle restorasyonu yapılmış olan

taşınmazın kullanılmadan iade edilmiş olması idare yararı ile bağdaşmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulguda belirtilen hususlarla ilgili gerekli inceleme ve değerlendirme yapılarak sonucuna göre hareket edilecektir.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Vakıflar Genel Müdürlüğü’nden tahsis suretiyle alınan gayrimenkul için yapılmış olan yüksek restorasyon harcamalarına rağmen taşınmazın kullanılmaksızın iade edilmesi ile ilgili olarak kurum; yapılacak incelemeler neticesinde gerekli işlemlerin başlatılacağını ifade etmiş ancak söz konusu durum hakkında, somut herhangi bir bilgi veya belge göndermemiştir.

Kurum bütçesinden büyük bir yatırım gerçekleştirilmek suretiyle restorasyonu yapılmış olan söz konusu taşınmazın tahsis amacına uygun olarak kullanılmaksızın özel bir vakfa tahsis edilmesine neden olunması kurum menfaatleri ile bağdaşmamaktadır.

**EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****2014 YILI BİLANÇOSU**

<b>AKTİF</b>				
<b>1 Dönen Varlıklar</b>			6.291.623.571,35	
10 Hazir Değerler		706.701.010,75		
102 Banka Hesabi	486.143.487,98			
103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri He	-5.966.662,17			
104 Proje Özel Hesabi	78.236.512,35			
105 Dövzi Hesabi	145.592.089,09			
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hes	2.695.583,50			
12 Faaliyet Alacakları		1.059.310.038,84		
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabi	320.680.794,04			
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	684.109.298,16			
122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacıkl	6.519.118,30			
126 Verilen Depozito ve	2.609.696,61			

Teminatlar Hesabi				
127 Diğer Faaliyet Alacağı Hesabi	45.391.131,73			
14 Diğer Alacaklar		399.937.504,26		
140 Kişilerden Alacaklar Hesabi	399.937.504,26			
15 Stoklar		280.657.012,65		
150 ilk Madde ve Malzeme Hesabi	280.644.278,85			
157 Diğer Stoklar Hesabi	12.733,80			
16 On Ödemeler		88.616.976,57		
162 Bütçe Disi Avans ve Krediler Hesabi	18.277.816,94			
164 Akreditifler Hesabi	15.744.960,00			
165 Mahsup Dn. Aktarılan Avans ve Krediler	0,00			
166 Doğrudan Dış Proje Kullanımları Avans ve Kredi Hesabi	54.594.199,63			
19 Diğer Dönen Varlıklar		3.756.401.028,28		
190 Devreden Katma Değer Vergisi	3.756.401.028,28			
<b>2 Duran Varlıklar</b>			52.922.619.639,70	

22 Faaliyet Alacakları		49.408.394,96		
220 Gelirlerden Alacaklar Hesabi	309.572,65			
222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	1.075.738,86			
227 Diğer Faaliyet Alacakları	48.023.083,45			
23 Kurum Alacakları		265.724.679,26		
232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabi	265.724.679,26			
24 Mali Duran Varlıklar		4.505.802.527,23		
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	1.593.234.849,77			
241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatır	2.912.567.677,46			
25 Maddi Duran Varlıklar		48.101.684.038,81		
250 Arazi ve Arsalar Hesabi	20.169.255.467,14			
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	17.899.637.822,57			
252 Binalar Hesabi	1.550.726.494,67			
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabi	159.667.734,48			

254 Tasitlar Hesabi	1.240.816.575,35			
255 Demirbaşlar Hesabi	303.225.778,46			
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-927.249.726,41			
258 Yapılmakta Olan Yatirimlar Hesabi	7.656.210.725,63			
259 Yatirim Avansları Hesabi	49.393.166,92			
26 Maddi Olmayan Duran Varliklar		0,00		
260 Haklar Hesabi	17.941.559,93			
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-17.941.559,93			
29 Diğer Duran Varliklar		-0,56		
294 Elden Çikarilacak Stoklar ve Maddi Dur	3.196.409,02			
299 Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-3.196.409,58			
<b>AKTİF TOPLAM</b>			<b>59.214.243.211,05</b>	
<b>9 NAZIM HESAPLAR</b>			<b>20.217.104.103,36</b>	
90 ÖDENEK HESAPLARI				
900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabi	376.754.293,84			

905 Ödenekli Giderler Hesabı	12.493.245.706,16			
906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kul.Od.Hes.				
91 NAKİT DIŞI TEM .VE KISLAIT M EN. KIY. HES.			2.230.963.413,85	
910 Teminat Mektupları Hesabı	2.230.963.413,85			
92 TAAHHÜTLER HESABI			5.116.140.689,51	
920 Gider taahhütleri Hesabı	5.116.140.689,51			
<b>PASİF</b>				
<b>3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>				<b>2.499.010.435,43</b>
30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar			367.661.833,18	
300 Banka Kredileri Hesabı		98.161.833,18		
303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı		269.500.000,00		
31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar Hesabı			737.005.105,91	

310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı		737.005.105,91		
32 Faaliyet Borçları			1.060.813.241,18	
320 Bütçe Emanetleri Hesabi		1.060.813.241,18		
33 Emanet Yabancı Kaynaklar			144.752.661,77	
330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabi		56.883.198,25		
333 Emanetler Hesabi		87.869.463,52		
36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler			88.049.580,80	
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabi		40.518.091,65		
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri H		13.383.383,51		
362 Fonlar veya Diğer Kamu idareleri Adına		6.514.344,70		
363 Kamu İdareleri Paylar Hesabı		27.633.760,94		
368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş Veya Taksitle		0,00		
37 Borç ve Diğer Karşılıklar Hesabi			86.554.695,77	



372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		86.554.695,77		
38 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuku Hesabi			14.173.316,82	
381 Gider Tahakkukları Hesabı		14.173.316,82		
<b>4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>				5.112.934.763,11
40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar			1.360.088.374,59	
400 Banka Kredileri Hesabi		160.088.374,59		
403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabi		1.200.000.000,00		
41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar			3.591.829.836,51	
410 Dış Mali Borçlar Hesabi		3.591.829.836,51		
43 Diğer Borçlar			9.919.156,46	
430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		9.919.156,46		
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya		0,00		

Taksitlend				
47 Borç ve Gider Karşılığı Hesabı			150.860.003,97	
472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		150.860.003,97		
48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuk Hesabı			237.391,58	
481 Gider Tahakkukları Hesabı		237.391,58		
<b>5 Oz Kaynaklar</b>				<b>51.602.298.012,51</b>
50 Net Değer			35.045.238.461,32	
500 Net Deger/Sermaye Hesabi		35.045.238.461,32		
57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları			12.236.177.149,69	
570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçlar		12.236.177.149,69		
59 Dönem Faaliyet Sonuçları			4.320.882.401,50	
590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi		4.320.882.401,50		
<b>FAALİYET TOPLAMI</b>				

(OLUMSUZ)				
<b>PASİF TOPLAM</b>				<b>59.214.243.211,05</b>
<b>9 NAZIM HESAPLAR</b>				<b>20.217.104.103,36</b>
90 ÖDENEK HESAPLARI			12.870.000.000,00	
901 Bütçe Ödenekleri Hesabı		12.870.000.000,00		
907 Mahsup Dönemine Aktarılan Od.Hesabı				
91 NAKİT DIŞI TEM.VE KISI.AIT MEN.KIY.HES.			2.230.963.413,85	
910 Teminat Mektupları Hesabı		2.230.963.413,85		
92 TAAHHÜTLER HESABI			5.116.140.689,51	
921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı		5.116.140.689,51		

<b>FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU</b>					
<b>Hesap</b>	<b>1</b>	<b>GİDERİN TÜRÜ</b>	<b>2012 Yılı</b>	<b>2013 Yılı</b>	<b>Cari Yıl (2014)</b>
630	1	PERSONEL GİDERLERİ SOSYAL GÜVENLİK	880.751.505,20	691.823.756,57	760.006.041,25
630	2	KURUMLARINA DEVLET PRİMİ	105.050.302,13	108.822.644,76	118.391.188,94
630	3	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	1.503.495.796,33	1.599.277.457,32	2.036.453.363,61
630	4	FAİZ GİDERLERİ	165.871.217,56	129.193.998,68	124.120.689,33
630	5	CARİ TRANSFERLER	216.221.032,15	250.589.458,69	530.457.597,95
630	7	SERMAYE TRANSFERLERİ GELİR. RET VE	479.472.764,49	571.731.785,51	441.673.161,92
630	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	486.668.682,63	1.152.960.008,26	562.988.246,59
630	12	İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDER.	21.137.026,10	20.936.282,20	89.995.301,08
630	13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	123.394.943,67	182.890.670,23	200.862.145,24
630	14	İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	191.541.041,01	238.347.682,34	282.794.435,50

630	20	SİLİNER ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	10.981.789,09	2.469.135,64	450.465,12
630	30	PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	31.471.573,06	97.815.618,27	153.937.582,05
630	99	DİĞER GİDERLER	0,00	0,00	93.798,00
		<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>4.216.057.673,42</b>	<b>5.046.858.498,47</b>	<b>5.302.224.016,58</b>
<b>Hesap</b>	<b>1</b>	<b>GELİRİN TÜRÜ</b>	<b>2012 Yılı</b>	<b>2013 Yılı</b>	<b>Cari Yıl (2014)</b>
600	1	VERGİ GELİRLERİ	93.285.983,63	123.431.710,46	114.099.306,45
600	3	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	896.098.827,20	1.460.573.385,29	1.346.576.272,00
600	4	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	34.133.500,79	40.527.548,80	13.197.063,14
600	5	DİĞER GELİRLER	6.056.207.796,52	6.756.480.517,31	7.465.621.788,66
600	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	584.774.164,53	256.032.686,06	683.611.987,83
		<b>GELİRLER TOPLAMI</b>	<b>7.664.500.272,67</b>	<b>8.637.045.847,92</b>	<b>9.623.106.418,08</b>
<b>FAALİYET SONUÇLARI HESABI (+/-)</b>			<b>3.448.442.599,25</b>	<b>3.590.187.349,45</b>	<b>4.320.882.401,50</b>

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

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

**2014 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**







# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	67
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	68
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	68
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	68
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	70
6. DENETİM BULGULARI.....	72



## 1. ÖZET

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

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

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

- 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 Yılı Performans Programı,
- 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Stratejik Planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan Maliyet Tablosuna (Tablo -4 ) yer verilmesi gerekmektedir. Bu itibarla, her bir stratejik hedef için öngörülen kaynak ihtiyacı tespit edilerek tüm hedefler için toplam kaynak ihtiyacı belirlenecektir.

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

Faaliyet Raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte belirtilen standartlara uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Performans Programı harcama birimi bazında, Faaliyet Raporu ise sektörel bazda hazırlanmıştır. Performans Programı ile Faaliyet Raporu'nun farklı formatlarda hazırlanmış olması; iki belge arasındaki karşılaştırmayı imkânsız kılmaktadır.

Faaliyet Raporu'nda, Performans Programında yer alan tüm performans göstergeleri değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Performans göstergelerinin tamamının sonucunun ölçülebilmesi açısından, Faaliyet Raporu'nda bütün kriterlere yer verilmesi uygun olacaktır.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 Yılı Performans Programı ve 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 Yılı performans denetimi kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 Yılı Performans Programı ve 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2010-2014 dönemine ilişkin Stratejik Planı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, stratejik amaçlar ve stratejik hedeflerin arasında mantıksal bağdan dolayı "ilgililik" kriterini, stratejik hedefler ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, stratejik hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması hasebiyle "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2014 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, performans hedefleri ve performans göstergeleri arasında mantıksal bağlantıdan dolayı "ilgililik" kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, performans hedeflerinin yeterince açık ve anlaşılır olmasından dolayı da "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2014 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebilmesinden dolayı "doğrulanabilirlik" kriterini yerine getirmiştir. Ancak, idarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlerinin inandırıcı ve ikna edici olmaması sebebinden "geçerlilik/ ikna edicilik" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlamayarak "sunum" kriterini, performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı kullanılmayarak "tutarlılık" kriterini yerine getirmemiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunu test etmek üzere belli kriterlere göre seçilen veri kayıt sistemleri incelendiğinde, kurumun performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim

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

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

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda Belirtilen Şekilde Bir Maliyet Tablosunun Bulunmaması**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme ” bölümünde belirtildiği üzere, her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projeler ortaya konularak bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu nedenle, her bir stratejik hedef için öngörülen kaynak ihtiyacı belirlenmeli ve toplam hedeflere ait kaynak ihtiyacı stratejik planının toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır.

Yapılan incelemelerde, Stratejik Planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan Maliyet Tablosuna (Tablo -4 ) yer verilmediği tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Stratejik hedef bazlı maliyet tablosu, stratejik planla aynı zamanda hazırlanan 2010 Performans Programında “Mali Kaynak Dağılım Tablosu” olarak yer almıştır.

2015 – 2019 Stratejik Planı’ımızda da stratejik hedef bazlı maliyetler ile amaç bazında kaynak ihtiyacı ifade edilmiş, toplam kaynak ihtiyacı aynı zamanda yıl bazlı olarak da ortaya konulmuştur.

Önceki Stratejik Plan’da bulgudaki tespite uygun olarak yer almayan maliyet tablosu, 2015-2019 Stratejik Planı’ımızda yer almıştır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak,** 2015-2019 Stratejik Planında “Maliyetlendirme” bölümüne yer verildiğinden denecek kalmamış olup, sonra ki dönemlere ait olacak Stratejik Planlar için izleme yapılması uygun olacaktır.

### B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 2: Bütçenin % 33’ lük Kısmının Performans Hedefleriyle İlişkilendirilmemesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Performans Programı’nın şekil ve içeriğinin mevzuata uygun olarak hazırlanmamasından dolayı sunum kriteri kısmen yerine getirilmiştir. İdarelerin, amaçlarını harcama birimleri ve performans hedefleriyle ilişkilendirmeleri ve bu



hedefler için faaliyetler belirleyerek bunlara ilişkin maliyetleri tespit etmeleri gerekmektedir. Faaliyet/proje maliyetlerinin Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun şekilde hazırlanması ve kurum bütçesinin performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Performans Programı'nda 96 (doksantı) adet performans hedefinin belirlendiği ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere 6.062.816.710 TL tutarında bütçe ayrıldığı görülmektedir. 2014 Yılı Performans Programı'nda yer alan toplam mali kaynak ihtiyacı ise 9.086.575.000 TL dir. Performans hedefleri için kullanılacak ödenek toplamı, kurumun 2014 Yılı bütçesinin yaklaşık % 67' sini oluşturmaktadır. Kurum bütçesinin % 33' ü genel yönetim giderleri için ayrılmıştır. Bu durumda; % 33 lük bütçe büyüklüğüne sahip olan belediye faaliyetlerinin hiçbir performans hedefiyle ilişkilendirilmediği ve dolayısıyla bu hizmetlere ilişkin faaliyetlerin ölçülemediği görülmektedir. Bundan sonraki yıllarda kurumun gerçekleştirdiği muhtelif hizmet ve faaliyetlerin performans program ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi, performans esaslı bütçeleme sistemine uyum sağlanmasını mümkün kılacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulguda konu edilen bütçenin %33'lük kısmı; “Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan ödemeler”, “İller Bankası”, “Olimpiyat Payı”, “Kalkınma Ajansı” , “muhtelif belediye birliklerine yapılan ödemeler”, “İETT ve ilçe belediyelerine yapılan sermaye transferleri” vb bütçe gider kalemlerinden oluşmaktadır. Bulgudaki tespitinize uygun olarak, bütçe programımızda yer alan söz konusu gider kalemlerine ilişkin bütçe kısmının, stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kurumun toplam bütçesinin ağırlıklı kısmının herhangi bir stratejik hedef ve performans hedefiyle ilişkilendirilmemiş olması; performans esaslı bütçeleme sistemine tam olarak uyum sağlanamadığını göstermektedir. İdare, bazı hizmet ve faaliyetleri gerçekleştirmek için yukarıda sayılan ödemeleri gerçekleştirmiştir. Bu ödemeler sonucu gerçekleşen faaliyetler herhangi bir performans hedefiyle ilişkilendirilmemiş ve dolayısıyla bu hizmetlerin kalitesi ölçülememiştir. Bundan sonraki yıllarda kurumun gerçekleştirdiği muhtelif hizmet ve faaliyetlerinin, performans program ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi; performans esaslı bütçeleme sistemine uyum sağlanmasını mümkün kılacaktır.

## C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### BULGU 3: Faaliyet Raporu Düzeninin Mevzuat Şekil Şartlarına Uymaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre faaliyet raporları, yönetmelik eki "Ek-1: Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli"nde belirtilen konuları kapsamalıdır. Söz konusu ekin III üncü ana başlığının "B – Performans Bilgileri" alt başlığına göre faaliyet raporları;

- 1-Faaliyet ve Proje Bilgileri,
- 2-Performans Sonuçları Tablosu,
- 3-Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi,
- 4-Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi,
- 5-Diğer Hususlar, başlıklarını içermelidir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu'nda, bu başlıklara yeteri kadar yer verilmemiştir. Bunun yerine belediye faaliyetleri dokuz ana başlık altında incelenmiştir. Bu ana başlıklar; Genel Yönetim, İmar Yönetimi, Ulaşım Hizmetleri Yönetimi, Sosyal Destek Hizmetleri Yönetimi, Sağlık Hizmetleri Yönetimi, Çevre Yönetimi, Kültür Hizmetleri Yönetimi, Kent ve Toplum Hizmeti Yönetimi ve Afet Yönetimidir. Belediyenin yapmış olduğu hizmet veya faaliyetler sektörlere ayrılmıştır. Sektörel bazda hazırlanan 2014 Yılı Faaliyet Raporu'nda hedeflere ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlere ve ulaşılan sonuçlara yer verildiği görülmüştür.

Bahsedilen tablolara ve dolayısıyla faaliyet ve projelere, faaliyetlerin maliyetlerine, hangi hedef için ne kadar maliyete katlanıldığına, ilgili sonuçların ve genel olarak performans bilgi sisteminin değerlendirilmesine yer verilmediği görülmüştür. 2014 yılı başında paydaşlara duyurulan performans göstergelerinin sonuçlarının yeterli düzeyde açıklanmamış olması sebebiyle, Faaliyet Raporu açısından sunum kriteri kısmen yerine getirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemizin 2014 Faaliyet Raporu; Yönetmelik'in Ek 1'de belirtilen şekil şartlarına ve formata uygun olduğu kanaati ile hazırlanmıştır. Bununla birlikte bulgudaki tespit doğrultusunda inceleme ve gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Faaliyet ve proje bazlı maliyet bilgisi elde edebilmek için yapılan sistem çalışmaları kapsamında geliştirilen Harcama Yönetim Sistemi (HYS) test aşamasında olup çalışmalarımız tamamlandığında bulguda tespit edilen gereklilikler yerine getirilmiş olacaktır."

Denilmektedir.

**Sonuç olarak** 2015 ve sonraki yıllara ait olacak İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarının “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak hazırlanması yerinde olacaktır.

#### **BULGU 4: Faaliyet Raporu’nda Tüm Performans Göstergelerinin Değerlendirmeye Tabi Tutulmaması**

2014 Yılı Faaliyet Raporu’nda tutarlılık kriteri yerine getirilmemiştir. Tutarlılık kriteri; performans programında gerçekleştirilmesi planlanan performans göstergelerinin gerçekleşme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesidir. Faaliyet raporu hazırlanmasındaki amaç; idarelerin stratejik planlarında ve bu planların yıllık izdüşümü niteliğinde olan performans programlarında öngördükleri ve gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyet ve hedefler hakkındaki sonuçların raporlanmasıdır. 2014 Yılı Performans Programı’nda 524 adet performans göstergesi olduğu halde, 2014 Yılı Faaliyet Raporu’nda 328 adet performans göstergesinin gerçekleşme değeri hedef değerle mukayese edilmiştir. Bundan dolayı idarenin yaklaşık % 37 oranındaki performans göstergesi değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla, diğer 196 performans göstergesinin sonucu bilinmediğinden, söz konusu göstergelerin verimliliği de ölçülememiştir. Bu nedenle Faaliyet Raporu açısından tutarlılık kriterinin kısmen yerine getirildiği düşünülmektedir. İdarenin performans programında yer verdiği tüm göstergeleri faaliyet raporuna alması ve sapma gösteren hedefler varsa nedenlerini belirtmesi uygun olur.

**Kamu idaresi cevabında;** “Faaliyet raporumuzda, kurum paydaşlarının yaşamını doğrudan etkilediği ve kurumsal performansın ölçümüne doğrudan etki ettiği düşünülen göstergelere yer verilmiştir. Bundan sonraki performans göstergelerinin belirlenmesi aşamasında, tüm göstergelerin bu kriterlere uygun belirlenerek, faaliyet raporunda da tamamına yer verilmesi hususunda hassasiyet gösterilecektir.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Faaliyet Raporu’nda yer almayan performans hedef ve göstergelerinin de kurum paydaşların yaşamını doğrudan etkilediği ve bunların raporda yer almaması durumunda kurum paydaşlarının bilgilendirilmemesine ve yapılmış olan hizmetlerin veriminin ölçülememesine neden olacağından, tüm hedef ve göstergelerin Faaliyet Raporu’nda yer alması uygun olacaktır.

## **BULGU 5: Performans Programı ile Faaliyet Raporu'nun Karşılaştırılmaması**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Performans Programı, harcama birimi bazında hazırlanmış ve bu harcama birimlerinin altında bulunan performans hedefi ve performans göstergelerine yer verilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu ise, sektörel bazda hazırlanmış ve bu sektörlerle ilgili performans hedeflerine ve yapılmış olunan hizmet ve faaliyetlere yer verilmiştir. Performans Programı ile Faaliyet Raporu'nun farklı şekilde hazırlanması, iki belge arasındaki karşılaştırmayı imkânsız kılmakta ve performans hedeflerinin sonuçlarını takip etmeyi zorlaştırmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Performans Programı ve Faaliyet Raporu formatlarının farklılığından kaynaklanan karşılaştırma zorluğuna çözüm olacağı kanaatiyle, 2014 Faaliyet Raporunda performans göstergeleri, daire başkanlığı ve stratejik hedef koduyla birlikte verilmiştir. Bundan sonraki Performans Programı da, Faaliyet Raporu ile karşılaştırmaya imkan verecek şekilde hazırlanacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Performans Programı ile Faaliyet Raporu arasında karşılaştırma yapılabilmesi ve performans hedefi ve performans göstergelerinin ne kadar yerine getirildiğini rahat anlaşılabilmesi için iki belegenin aynı şekilde (harcama birimi veya sektörel bazda) hazırlanması uygun olacaktır.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.



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