



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022

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

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

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	12
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	13
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	17
7.	DENETİM BULGULARI.....	18
8.	EKLER.....	294

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 9 : 2021 Yılı İçerisinde İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Ürünler Listesi	28
Tablo 10: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri.....	39
Tablo 11: İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına Tahakkuk Eden ve 31.12.2021 Tarihi İtibariyle Ödemesi Yapılmayan/Kalan Doğalgaz Faturası Borçlarını Gösterir İcmal	48
Tablo 12: Belediye Tarafından Uygulanan Örnek Ruhsat Bedeli Hesaplama Modülü	62
Tablo 13: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları.....	71
Tablo 14: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları İle Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösterir Örnek İcmal.....	73
Tablo 15:Kullanımı Hakkında İdarenin Bilgisi Bulunmayan Yerleri Gösterir Tablo	86
Tablo 16: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılan Yerleri Gösterir Tablo	96
Tablo 17: İstanbul'un Çeşitli İlçelerinde Bulunan ve Belediyenin Aynı Amaç İçin Ayırdığı Konutları Gösterir Tablo	122
Tablo 18: Vadesi Geçtiği Halde Takip İşlemi Başlatılmamış Ecrimisil Alacakları	127
Tablo 19: En Yüksek Tutarda Ecrimisil Borcu Bulunan 20 Kişinin Listesi	127
Tablo 20: Kira Alacaklarını Gösterir İcmal	131
Tablo 21: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarını Gösterir İcmal	131
Tablo 22: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerini Gösterir İcmal.....	134
Tablo 23: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu	138
Tablo 24: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu.....	139
Tablo 25: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler.....	139

Tablo 26: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları	144
Tablo 27: İBB'ye Tahsilat Bilgisi Verilmeyen Yerler	145
Tablo 28: Tahakkuk/Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri	149
Tablo 29: 31.12.2021 Tarihi İtibariyle İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal	161
Tablo 30: PTO'lu Kamyon Çalıştırılmasına İlişkin Sözleşme Bedeline Esas Birim Fiyat Teklifi	175
Tablo 31: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Yerine Getirilmesi İçin Yapılan İşlemlere Dair Bilgiler.....	186
Tablo 32: Bazı Malların Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Fiyatları	208

KISALTMALAR

AD	Adet
AŞ	Anonim Şirketi
ATM	Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)
ATV	All-Terrain Vehicle (Arazi Aracı)
AYEDAŞ	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
AYKOME	Alt Yönetim Koordinasyon Merkezi
BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BELBİM	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELTUR	Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BİMTAŞ	Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi
BİST	Borsa İstanbul
BSMV	Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
COSO	Sponsor Organizasyonlar Komitesi
CRS	Katyonik Asfalt Emülsiyonu
DAYSİS	Doküman Yönetim Sistemi
DRON	İnsansız Hava Aracı
EBİS	Emlak Bilgi Sistemi
EFT	Elektronik Fon Transferi
EHABS	Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi
GHS	Geçiş Hakkı Sağlayıcısı
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı

GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HP	Horse Power (Beygir Gücü)
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İBK	İçtihadı Birleştirme Kararı
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İKEP	İç Kontrol Eylem Planı
İKİYK	İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu
İKN	İhale Kayıt Numarası
İKYS	İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi
İLBANK	İller Bankası Anonim Şirketi
İSBAK	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSETAŞ	İstanbul Elektrik Tedarik Anonim Şirketi
İSFALT	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSPARK	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi
İSPER	İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi
İSTAÇ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTGÜVEN	İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi
İSTON	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTTELKOM	İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSYÖN	İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi
KAP	Kamuyu Aydınlatma Platformu

KDV	Katma Değer Vergisi
KEYS	Kurumsal Entegre Yönetim Sistemi
KG	Kilogram
KGYS	Kent Güvenlik Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
LYS	Lisans Yerleştirme Sınavı
MD	Madde
MM	Milimetre
POS	Point of Sale (Satış Noktası)
PTO	Power Take Off (Güç Aktarma Kutusu)
SA	Saat
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
USD	Amerika Birleşik Devletleri Doları

ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
YGS	Yükseköğretime Geçiş Sınavı
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi
YKS	Yüksek Öğretim Kurumları Sınavı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması
4. Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabının Hatalı Kullanılması
5. İdarenin İmkanları ile İmal Edilip Kullanıma Sunulan Taşınırların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
6. Birçok Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması
7. Asfalt Hibe İşine İlişkin Muhasebe Kaydının Hatalı Olması
8. Altyapı Kazı İzni Harçlarının ve Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Tahakkuk ve Takip Kayıtlarının Yapılmaması
9. Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmasında Dönemsellik İlkesine Aykırı İşlem Yapılması
10. Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması
11. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması
2. Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi

3. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
4. Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması
5. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması
6. İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
7. Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi
8. Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi
9. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
10. Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması
11. Yevmiye İşlemlerinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması
12. İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazın Tahsis ve Kullanımına ilişkin Hatalı İşlemlerin Yapılması
13. İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması
14. Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması
15. Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşlemlerle Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması
16. Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketlerine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
17. Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması

18. İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması
19. İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması
20. İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
21. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
22. Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi
23. Dernek Binası Olarak Kullanılması Amacıyla Kiraya Verilen Binada Sözleşmesine Aykırı Olarak Ticari İşletme Bulunması
24. KİPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Bazılarının Henüz Devrinin Alınmamış Olması
25. Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi
26. Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi
27. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
28. İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi
29. Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Kullanımlarının Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi
30. İdarenin, Gecekondu Kanunu'na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması

31. İdarenin Mülkiyetindeki Lüks Bir Sitede Bulunan Konutların Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutlar İçin İdare Bütçesinden Ortak Gider Maliyetlerine Katlanması
32. Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması
33. Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması
34. Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi
35. Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması
36. İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi
37. İşletme Hakkının Devri Niteliğinde Olan Taşınmazlara İlişkin Katma Değer Vergisinin Hatalı Hesaplanması
38. Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsil Oranlarının Düşük Olması
39. Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Spor Tesisi Alanlarında Yer Alan Reklam Unsurlarının Vergilendirilmesine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
40. Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
41. Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi
42. Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması
43. Elektrikli Eğlence ve Ulaşım Araçlarından Tahsil Edilen İşgal Harcına Dair Kontrol Sisteminin Kurulmaması
44. Kış Şartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşinde Şartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması
45. Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi

46. Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması Yapılan Yapım İşinde Kesin Teminat Tutarının Eksik Alınması
47. Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi
48. Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi
49. Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi
50. Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi
51. Bazı Mal Alımlarında Mevzuatın Öngördüğü Limitlerin Hatalı Uygulanması
52. Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması
53. Mal Alımında Mevzuata Aykırı Süreç İşletilmesi
54. İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Belirlenmesi
55. Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi
56. Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi
57. Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması
58. İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması
59. Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Bazı İlçe Belediyelerine Tam Olarak ve Zamanında Aktarılmaması
60. Altyapı Kazı Alanlarına Yönelik Yapılan Denetim ve Kontrol Faaliyetlerinde Bütünlüğün Sağlanmaması
61. İstanbul Bayrampaşa Otogarında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması

62. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi
63. Sosyal Yardım Ödemelerinde Mükerrerlik Kontrollerinin Eksik Yapılması
64. Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması
65. Spor Tesislerine Ait Ücret Tarifesinin Hatalı Uygulanması
66. Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi
67. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi ve Yönetim Kurulu Üye Sayısının Makul Seviyenin Üzerinde Olması
68. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
69. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
70. Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması
71. Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması
72. Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Olan Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer Alması
73. Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi
74. İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması
75. Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması
76. İdarenin Mülkiyetindeki Toptancı Hallerinde Bir Kişiye Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması

77. Belediye Şirketine İhale ile Verilen İş Kapsamında Yapılması Gereken Tahsilatların Eksik Yapılması

78. Bazı İhalelerde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Belirlenmesi

79. Belli Bir Kira Bedeli ile Belediye Şirketine Tahsis Edilen Taşınmazın Herhangi Bir Kira Geliri Tahsil Edilememesine Rağmen İdare Tarafından Bedeli Karşılığında Geri Kiralanması

80. Fehime ve Hatice Sultan Yalılarının Restore Edilerek İşletilmesi İşinde Sözleşmeye Aykırı Davranan Kiracı Hakkında Sözleşmesinde Belirtilen Yaptırımların Uygulanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığıdır. Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimdir. Genel Sekretere bağlı 7 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 27 daire başkanlığı, 104 şube müdürlüğü alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	19.170	9.111
Sözleşmeli Personel	-	1.908
Kadrolu İşçi	9.564	2.619
Geçici İşçi	-	7
Sözleşmeli (Sanatçı) Personel	503	284
Toplam	29.237	13.929
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	27.326

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

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

Diğer bağlı kuruluşu olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

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

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	1.720.783.000,00	153.962.104,50	1.874.745.104,50	1.873.198.596,37	1.546.508,13	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	259.381.000,00	19.704.460,53	279.085.460,53	274.946.330,08	4.139.130,45	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.249.098.000,00	-907.037.158,98	9.342.060.841,02	9.110.982.011,59	231.078.829,43	0,00
04	Faiz Giderleri	1.300.000.000,00	141.908.800,62	1.441.908.800,62	1.437.049.921,30	4.858.879,32	0,00
05	Cari Transferler	2.445.616.000,00	1.642.730.057,79	4.088.346.057,79	4.085.972.929,62	2.373.128,17	0,00
06	Sermaye Giderleri	9.345.589.000,00	600.294.010,19	9.945.883.010,19	9.786.981.409,42	158.901.600,77	0,00
07	Sermaye Transferleri	1.714.533.000,00	-132.435.614,68	1.582.097.385,32	1.571.773.242,23	10.324.143,09	0,00
08	Borç Verme	465.000.000,00	-119.126.659,97	345.873.340,03	345.873.340,03	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	1.400.000.000,00	-1.400.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		28.900.000.000,00	0,00	28.900.000.000,00	28.486.777.780,64	413.222.219,36	0,00

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 28.900.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 28.486.777.780,64 TL bütçe gideri yapılmış olup, 413.222.219,36 TL ödenek iptal edilmiştir. 2022 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 28.900.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 25.500.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki net borçlanma tutarı olarak gösterilen 3.400.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	208.000.000,00	196.159.019,00	-1.031.468,00	195.127.551,00	94
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.062.000.000,00	2.785.499.821,00	-2.275.817,00	2.783.224.005,00	91
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	20.000.000,00	29.851.051,00	-32.285,00	29.818.766,00	149
05- Diğer Gelirler	20.000.000.000,00	25.616.558.538,00	-20.928.363,00	25.595.630.175,00	128
06- Sermaye Gelirleri	2.120.000.000,00	1.499.527.355,00	-682.116,00	1.498.845.239,00	71
08-Alacaklardan Tahsilat	100.000.000,00	9.090,00	0	9.090,00	0
09- Red ve İadeler	-10.000.000,00	-24.950.048,00	0	-24.950.048,00	250
Toplam	25.500.000.000,00	30.127.604.874,00	-24.950.048	30.102.654.826	118

Yukarıdaki tabloya göre 2021 yılında net bütçe geliri %118 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%94) ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%91) beklenen seviyede gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar (%149) beklenen üstünde, Sermaye Gelirleri ise (%71) beklenenin altında gerçekleşmiştir. Diğer Gelirler ise (%128) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde en yüksek kaleme sahip olan gelir, “05-Diğer Gelirler” başlığı altında yer alan 24.431.920.812,48 TL’lik tutar ile Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar olup, bu tutar toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık %81,16’sına tekabül etmektedir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	1.720.783.000,00	1.873.198.596,37	108,86
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	259.381.000,00	274.946.330,08	106,00

03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.249.098.000,00	9.110.982.011,59	88,90
04- Faiz Gideri	1.300.000.000,00	1.437.049.921,30	110,54
05- Cari Transferler	2.445.616.000,00	4.085.972.929,62	167,07
06- Sermaye Giderleri	9.345.589.000,00	9.786.981.409,42	104,72
07- Sermaye Transferleri	1.714.533.000,00	1.571.773.242,23	91,67
08- Borç Verme	465.000.000,00	345.873.340,03	74,38
09- Yedek Ödenekler	1.400.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	28.900.000.000,00	28.486.777.780,64	98,57

Yukarıdaki tabloya göre 2021 yılında bütçe giderleri (%98,57) seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar, personel giderlerinde (%8,86), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde (%6), faiz giderlerinde (%10,54), Cari Transferlerde (%67,07) ve sermaye giderlerinde (%4,72) oranında beklenenin üstünde gerçekleşmiş olup diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	146.680.711,00	151.497.918,00	196.159.019,00	3	29
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.362.045.906,00	981.741.075,00	2.785.499.821,00	-28	184
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	11.058.952,00	27.394.689,00	29.851.051,00	148	9
Diğer Gelirler	14.067.588.991,00	17.952.536.976,00	25.616.558.538,00	28	43
Sermaye Gelirleri	3.718.726.104,00	247.997.795,00	1.499.527.355,00	-93	505
Toplam	19.306.100.664,00	19.361.168.453,00	30.127.595.784,00	0,29	56
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-19.771.338,00	-3.542.575,00	-24.950.048,00	-82	604
Net Toplam	19.286.329.326,00	19.357.625.878,00	30.102.645.736,00	0,37	56

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 10.745.019.858,00 TL'lik (%56) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 44.661.101,00 TL (%29), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.803.758.746,00 TL (%184),

alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.456.362,00 TL (%9), diğer gelirlerde 7.664.021.562,00 TL (%43) ve sermaye gelirlerinde 1.251.529.560,00 TL (%505) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	1.476.865.023,96	1.574.176.878,40	1.873.198.596,37	6,59	19,00
SGK Devlet Prim Giderleri	221.786.962,99	230.368.073,01	274.946.330,08	3,87	19,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.767.823.030,99	6.587.542.949,77	9.110.982.011,59	-2,66	38,31
Faiz Giderleri	808.373.833,52	969.109.570,80	1.437.049.921,30	19,88	48,29
Cari Transferler	2.108.454.266,27	3.138.642.340,81	4.085.972.929,62	48,86	30,18
Sermaye Giderleri	8.699.151.774,28	7.464.686.428,77	9.786.981.409,42	-14,19	31,11
Sermaye Transferleri	1.283.200.894,32	1.028.300.536,31	1.571.773.242,23	-19,86	52,85
Borç Verme	52.256.009,93	627.000.000,00	345.873.340,03	1099,86	-44,84
Toplam	21.417.911.796,26	21.619.826.777,87	28.486.777.780,64	0,94	31,76

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 6.866.951.002,77 TL (%31,76) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 299.021.717,97 TL (%19,00), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 44.578.257,07 TL (%19,35) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı enflasyon etkisiyle meydana gelen ücret artışlarından kaynaklanmaktadır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 2.523.439.061,82 TL'lik (%38,31) artış, KHK kapsamında çalışan personele yönelik toplu sözleşme ve yasal özlük işlemlerinden kaynaklı artışlar ve pandemi kapsamında sağlık ve kişisel koruyucu malzeme harcamlarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır. Faiz giderlerinde 467.940.350,50 TL'lik (%48,29) bir artışa, yapılan yatırımlara bağlı olarak kredi kullanımındaki artış sebep olmuştur. Cari transferlerdeki 947.330.588,81 TL'lik (%30,18) artış, toplu ulaşım sübvanses harcamaları ile sosyal yardımlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde 2.322.294.980,65 TL'lik (%31,11) artışın sebebi, sermaye kaleminde başta raylı sistem projeleri olmak üzere diğer yatırım projelerindeki harcama artışlarından kaynaklanmaktadır. Sermaye transferlerinde 543.472.705,92 TL'lik (%52,85) artışa İETT'ye yapılan yardımlar etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 37.733.997.041,94 TL, Faaliyet Geliri 33.267.345.666,63 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 4.466.651.375,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	60.000.000,00	26.000.000,00	43,33
2	BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi	32.890.000,00	10.589.098,00	32,20
3	BELTUR-Büyük İstanbul Eğitimi Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme Ve Ticaret Anonim Şirketi	41.000.000,00	40.897.500,00	99,75
4	BİMTAŞ Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	34.000.000,00	23.970.000,00	70,50
5	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	80.160.000,00	44.104.192,00	55,02
6	İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	1.420.000.000,00	1.341.371.760,00	94,46
7	İSBK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi	72.271.960,00	71.819.677,00	99,37
8	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	75.000.000,00	73.673.222,00	98,23
9	İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi	19.850.000,00	2.979.901,85	15,01
10	İSPER İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi	90.000.000,00	18.000.000,00	20,00
11	İSTAÇ İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	128.000.000,00	124.137.856,00	96,98
12	İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	20.635.000,00	10.317.500,00	50,00
13	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	89.400.000,00	89.354.237,00	99,95
14	İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	10.000.000,00	3.500.000,00	35,00
15	İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	65.633.612,00	59.070.252,00	90,00
16	İSTON İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	28.500.000,00	19.689.375,00	69,09
17	İSYÖN İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi	15.480.000,00	15.405.950,00	99,52
18	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	400.000.000,00	399.155.601,00	99,79
19	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi	61.250.000,00	61.054.000,00	99,68
20	İstanbul İmar İnşaat Anonim Şirketi	3.501.163.000,00	3.489.929.667,00	99,68
21	KİPTAŞ İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	422.249.861,00	421.089.100,00	99,73

22	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi	44.988.000,00	44.929.136,00	99,87
----	--	---------------	---------------	-------

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketlerinin Hissedar Olduğu Şirket	Belediye Şirketi	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	AĞAÇ AŞ	10.000.000,00	100.000,00	1
		İMAR AŞ	10.000.000,00	50.000,00	0,5
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	50.000,00	0,5
		KİPTAŞ	10.000.000,00	9.600.000,00	96
2	Güven Su Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	HAMİDİYE AŞ	250.000.000,00	1.375.000,00	0,55
		İ.ENERJİ AŞ	250.000.000,00	375.000,00	0,15
		İMAR AŞ	250.000.000,00	250.000,00	0,1
		İSTAÇ AŞ	250.000.000,00	250.000,00	0,1
3	İstanbul Dijital Medya Ticaret Anonim Şirketi	AĞAÇ AŞ	13.000.000,00	2.600.000,00	20
		İSBAK AŞ	13.000.000,00	1.300.000,00	10
		İSTAÇ AŞ	13.000.000,00	3.250.000,00	25
		İSTON AŞ	13.000.000,00	3.250.000,00	25
4	İSETAŞ İstanbul Elektrik Tedarik Anonim Şirketi	KÜLTÜR AŞ	13.000.000,00	2.600.000,00	20
		İST ENERJİ AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	4.900.000,00	49
		İSTTELKOM AŞ	10.000.000,00	1.800.000,00	18
5	İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik San. Tic. Aş	UGETAM AŞ	10.000.000,00	800.000,00	8
		BELBİM AŞ	10.000.000,00	2.000.000,00	20
		HALK EKMEK AŞ	10.000.000,00	50.000,00	0,5
		İSFALT AŞ	13.550.000,00	2.000.000,00	14,76
		İSTAÇ AŞ	13.550.000,00	2.975.000,00	21,96
6	İSTGÜVEN İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi	İSTON AŞ	13.550.000,00	2.975.000,00	21,96
		AĞAÇ AŞ	10.000.000,00	4.000.000,00	40
		İGDAŞ AŞ	10.000.000,00	1.600.000,00	16
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	1.000.000,00	10
7	İSTTELKOM İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	METRO İSTANBUL AŞ	10.000.000,00	3.400.000,00	34
		BELBİM AŞ	50.000.000,00	17.500.000,00	35
		İ.ENERJİ AŞ	50.000.000,00	17.500.000,00	35
8	İYA Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi	İSTAÇ AŞ	50.000.000,00	15.000.000,00	30
		İST ENERJİ AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		İSTAÇ AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		İSTTELKOM AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
8	İYA Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi	METRO AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25
		METRO AŞ	10.000.000,00	2.500.000,00	25

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Tebliğ'de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir. Yine Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 02.12.2013 tarihli

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi ile kamu idarelerinin Eylem Planlarını, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar tamamlamaları istenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

İç kontrolün bir unsuru olan ön mali kontrol süreçlerinin 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a göre yürütülmesi gerekmektedir. Bugüne kadar yapılan Sayıştay denetimleri ve yapılan incelemelerde bu Usul ve Esaslar’a büyük oranda uyulduğu anlaşılmaktadır.

İdare tarafından iç kontrole ilişkin yasal düzenlemelerin gereğini yerine getirmek amacıyla, 2009 yılından itibaren müteakip dönemlerde İç Kontrol Eylem Planları hazırlanmıştır. 2009 yılında başlayan İç Kontrol Sistemi Kurulması çalışmaları, 1. Uyum Eylem Planı hazırlanması ve uygulanması ile devam etmiştir. Bu süreçte Sayıştay denetimlerinde; İdarenin üstünlükleri ve eksikliklerinin, Eylem Planında yer alan şartlar açısından yeterli değerlendirmeye tabi tutulmadan tespit edildiği gözlemlenmiştir.

09.07.2010 tarihinde İkinci İç Kontrol Eylem Planı (İKEP-02) çalışmalarına ilgili birimlerin temsilcilerinin katılımından oluşan tasarım ekibi ile başlanmış ve çalışma 28.01.2011 tarihinde tamamlanmıştır. Proje çıktısı olarak 01.11.2011 – 31.12.2014 arası dönemi kapsayan İKEP 02 oluşturulmuştur. Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı formatının izleme faaliyeti açısından yeterli olmadığı düşüncesi ile Süreç Bazlı İzleme Programı oluşturulmuştur. Bu çalışmalarla birlikte, İKEP-02’nin bir önceki eylem planına göre daha katılımcı ve bütüncül bir bakış açısı ile süreç bazlı olarak hazırlanması ve uygulaması düşünülmüştür.

İKEP-02 kapsamında 110 eylem belirlenmiş olup, eylemlerin gerçekleşmesine yönelik üçer aylık dönemlerde izleme faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. İzleme faaliyetleri karne sistematiği şeklinde tasarlanmış, yazılım üzerinden izlenmiş ve düzenli olarak raporlanabilir hale gelmiştir. İKEP-02 uygulama sonuçları 7 aşama üzerinden toplanmıştır. Her ne kadar eylemlerin tamamlanma sorumlulukları harcama birimlerinin kendilerinde, denetlenmesi sorumluluğu İç Denetim Biriminde olsa da birim beyanlarının doğruluğunun teyidi amacıyla dokümanlar talep edilmiştir.

İlgili birim izleme faaliyetleri ve Sayıştay denetimleri sonucunda; İKEP-02 kapsamında beyan bazlı gerçekleştirmeler incelendiğinde, İdare genelinde %59 oranında bir gerçekleştirme elde

edildiği tespit edilmiştir. Bu tespit 2015 yılı Haziran ayında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile de paylaşılmıştır.

Üçüncü İKEP-02 dönemi tamamlanmadan 3. Eylem Planı çalışmalarına başlanmış, 2015 yılı itibari ile 01.01.2015 – 31.12.2016 dönemini kapsayan İKEP-03 yürürlüğe girmiştir. İKEP-03’de 80 eylem belirlenmiş ve bu eylemler belirlenirken Sayıştay raporlarından, denetim raporlarından, stratejik plandan ve İKEP-02 sonuçlarından yararlanılmıştır. İKEP-03, birimler ile yapılan karşılıklı görüşmelerle mutabakat sağlanarak oluşturulmuştur. İzleme, daha önceki dönemde olduğu gibi 3’er aylık dönemler halinde yapılmıştır. İzleme faaliyetlerinin, Kurumsal Gelişim Sorumluları üzerinden yapıldığı için daha sistemli ve planlı gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. İKEP-03 Gerçekleşme Raporları, Kurumsal Yönetim Sistemi uygulamasından elde edilip 3’er aylık dönemlerde ilgili yöneticilere gönderilmektedir.

2017- 2018 yıllarını kapsayan Dördüncü İç Kontrol Eylem Planının 18 standart, 79 genel şarttan oluştuğu ve 61 genel şarta makul güvence verilerek 17 eylem öngördüğü anlaşılmıştır. Eylem Planının bütününde 15 eylem tamamlanmış ve bu anlamda eylem planının %88 oranında gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

2019- 2020 yıllarını kapsayan Beşinci İç Kontrol Eylem Planının 18 standart, 79 genel şarttan oluştuğu ve 59 genel şarta makul güvence verilerek 17 eylem öngördüğü anlaşılmıştır. Eylem Planının bütününde 13 eylem tamamlanmıştır.

Ayrıca, İç Denetim Birimi Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.02.2009 tarihli ve 121 sayılı kararı ile kurulmuş ve faaliyetlerini devam ettirmektedir. Belediyeye 20 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olup 18’i doludur. İç denetçilerden biri İç Denetim Birimi Başkanı, biri İç Denetim Birimi Başkan Yardımcısı ve biri de Marmara Belediyeler Birliğinde geçici görevli olarak görev yapmaktadır.

İç Denetim Birimi Başkanlığının kurulmasına binaen iç denetim sisteminin kurulması konusunda İç Denetim Birimi Başkanlığınca bir sistem denetimi yapılmış, yapılan denetim sonucunda 15.03.2013 tarihli ve 2012-6 sayılı sistem denetim raporu hazırlanmış ve üst yöneticiye raporlanmıştır. Ayrıca bu rapor, 28.03.2013 tarihli ve 188/60836 sayılı yazı ile İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmiştir. Diğer taraftan, 2021 yılı İç Denetim Programı çerçevesinde yürütülmekte olan sistem denetimlerinde, denetlenen birim ve faaliyetler denetim ekibi tarafından iç kontrol standartları çerçevesinde değerlendirilmekte ve denetim raporlarında iç kontrole ilişkin varsa bulgular raporlanmaktadır.

İdarece iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi adına çeşitli faaliyetler yürütülmektedir. İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde şu hususlar göze çarpmaktadır:

-Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek' inde yer alan "Etik Sözleşmesi" İdaredeki tüm personele imzalatılmıştır. İdarede göreve yeni başlayan tüm personele de giriş işlemleri esnasında imzalatılmaya devam edilmektedir. İmzalatılan etik sözleşme, ilgililerin özlük dosyasında muhafaza edilmektedir.

-İdarenin teşkilatlanması, belediyeçilik hizmetlerini kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. İdaredeki iş analizi çalışmaları tamamlanmış olup buna bağlı olarak pozisyon bazında görev tanımları çıkarılmıştır. Görev tanımları, elektronik ortamda (İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi) personelin kolayca erişebileceği şekilde yayımlanmıştır.

-İmza Yetkileri Yönergesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42'nci maddelerine istinaden hazırlanmıştır. İmza Yetkileri Yönergesi, 843 birim numarası ile 18.12.2019 tarihinde birimlere tebliğ edilmiştir.

-Stratejik plan hazırlama çalışmaları; Belediye Başkanı başkanlığında, Strateji Geliştirme Kurulu ve Stratejik Planlama Ekibi (Koordinasyon Kurulu, İhtisas Komisyonları, Çalışma Grupları ve Strateji Geliştirme Birimi) tarafından yürütülmüştür. Çalışma gruplarında 241, ihtisas komisyonlarında 114 katılımcı ile çalışmalar yürütülmüştür. 2020 - 2024 Stratejik Planının "Durum Analizi" kısmında çalışmaların detayları açıklanmıştır. Ayrıca, performans programı ve faaliyet raporları da mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlanmaktadır. İdare bütçesinin de stratejik plan ve performans programı göz önüne alınarak hazırlandığı varsayılmaktadır.

-Kurumsal risk yönetimine ilişkin olarak, 2013 yılında risk yönetim sistemi oluşturulmasına yönelik adımlar atılmıştır. Strateji Geliştirme Müdürlüğü koordinasyonunda birimlerin katılımı ile Kurumsal Risk ve Aksiyon Güncelleme Rehberine göre stratejik risk güncelleme çalışmaları yapılmıştır. Stratejik riskler her yıl birimlerle çalışmalar yapılarak güncellenmekte ve aksiyon planları oluşturulmaktadır. Ayrıca; riskler bir yazılım/program üzerinden takip edilmekte ve çeyreklik dönemlerde üst yönetime raporlanmaktadır.

-İdarenin ön mali kontrol işlemleri, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde 2006 itibarıyla başlamış olup usul ve esaslara ilişkin düzenlemeleri içeren tebliğler yayımlanmıştır. Buna bağlı olarak iş tanım ve süreçleri, 2007 - 2014 yılları arasında

çıkartılmış olup QPR süreç programında yer almaktadır. Ayrıca, İdare bünyesinde süreçleri güncellemek üzere çalışmalar devam etmektedir. Süreç çalışmalarına altlık teşkil edecek doküman yönetimi çalışmaları bulunmaktadır. Bu kapsamda İBB bünyesinde tüm müdürlüklerin talimat, prosedür ve formlarının tamamlanması hedeflenmektedir.

-İdarede kullanılmakta olan DAYSİS, Veri Ambarı, HYS, QDMS, QPR, Power BI, Kurumsal Proje Yönetim Portalı gibi yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgi ve raporları üreten sistemler kullanılmakta olup bu sistemler, personelin görevlerini yerine getirebilmeleri ve yöneticilerin karar verebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında ulaşabilmelerine hizmet etmektedir. Yöneticiler için hazırlanmakta olan “Yönetici Bilgi Notları” İBB mobil uygulamasında aylık olarak erişime açılmaktadır. Bununla beraber gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanan iş zekası ve raporlama sistemi altı modül olarak kurgulanmış olup, kapsam genişletilerek geliştirme çalışmalarına devam edilmektedir.

-İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, iç kontrol eylem planı hazırlama tebliği ile birlikte görevlendirilmiştir. Kurul mahiyetinde 2020 yılı Aralık ayında, 2021-2022 yıllarını kapsayacak 6. İç Kontrol Eylem Planı, 18 standart ve 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmıştır.

İç Kontrol Sistemine uyum ve sürdürülebilirlik kapsamında hazırlanan eylem planları, üçer aylık dönemlerle izlenmekte ve eylem gerçekleştirmelerine ilişkin sonuçlar Kurula raporlanmaktadır. Ayrıca; yılsonunda o yıla ait İKEP eylemleri gerçekleşme sonuçları excel formatında olmak üzere izleme raporu ve Haziran ayı sonunda da o yılın İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanarak İBB Başkanına onayına sunulmuş, Hazine ve Maliye Bakanlığının web uygulamasından (<https://esgb.hmb.gov.tr>) sisteme yüklenmiş olup aynı zamanda resmi yazı ile de gönderilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İcra Daireleri Tarafından İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

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

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

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

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

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

Yönetmelik'in 306/Ü maddesinde, 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabının, nazım hesaplarda tanımlanmamış olan diğer yönetim ve bilgi ihtiyaçlarına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı; 306/V maddesinde ise 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına, bu hesap grubunda yer alan hesaplara yazılan tutarların karşılık olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

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

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

"...

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

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

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

"Kişilerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

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

...

3) İcra yoluyla tahsilat: Özel kanunlarındaki hükümler veya takas suretiyle tahsili mümkün olanlar dışında kalan alacaklardan, mahkemeler ve Sayıştay ilamları ile hüküm altına alındığı halde borçlu tarafından rızaen ödenmeyenler icra yolu ile tahsil edilir. Sayıştay ilamlarının icra yoluyla tahsili gerektiği takdirde, ilamın onaylı bir örneği dosyasında

birakılarak aslı icra dairesine verilir. Tahsil edildiği bildirilen paraların icra dairelerinden alınması sağlanarak alacağa mahsub edilmesi gerekir...” hükümleri bulunmaktadır.

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

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

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

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

140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabı ile 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydı yaparak ilk kayıta açılan kişi borcunu kapatmaktadır. Ancak Hukuk Müşavirliği ile yapılan yazışmaların yıllara sâri bir hale gelmesi veya bazı durumlarda hiç cevap gelmemesi gibi nedenlerle mahiyeti belirlenemeyen giderlerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında sürekli tekâmül ederek bakiye bırakmasına yol açılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı olacak şekilde iki hesabın karşılıklı çalışacağına dair hiçbir hüküm bulunmamaktadır. İlk aşamada Giderler Şube Müdürlüğü'nün banka hesap özetinden gördüğü ilgili tutarları, icra dairesinin hangi derece mahkemesinin kararına veya ne tür bir davaya istinaden kestiğine dair bir bilgisi olmadan veya kişi borcu açılmasını gerektiren bir durumun bulunup bulunmadığını kontrol etmeden 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlediği anlaşılmaktadır. Ayrıca mevcut durumun bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması, tamamen nakit esaslı çalışan 830-Bütçe Giderleri Hesabının, doğrudan mahsup edilmiş bir alacak olan icra dairesi kesintilerinin bulunmasına rağmen çalışmamasına neden olmaktadır. Buna ek olarak, aslında icra dairesince İdarenin hesabından çekilmiş bir tutarın sanki İdarenin bir alacağı varmış gibi 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında tekâmül ettirilmesi, mali tablo kullanıcılarına yanıltıcı bilgi sunulmasına neden olmaktadır. Yıllar itibariyle süre gelen ve 2021 yılsonu itibariyle icra dairelerince İdarenin banka hesaplarından çekilmiş olan toplam 742.926.981,11 TL'lik tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi mevcut durumda kişi borcu olmamasına rağmen hesapta varmış gibi gözükmesine neden olmaktadır. Oysa bu tutarlar geçmiş yıllarda banka hesaplarından kesilmek suretiyle yapılmış giderleri ifade etmektedir.

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

gerekmektedir. İcra dairelerinin İdarenin banka hesaplarından yaptığı icra kesintilerinin bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması gerek bilanço ilkelerinden gayrisafilik ilkesine gerekse nakit ve tahakkuk esaslı çalışan muhasebe sisteminin ruhuna daha uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında çalışmaların başlatıldığı, takip eden yıllarda gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmektedir. Ancak, İdarenin banka hesaplarından icra daireleri tarafından doğrudan kesilen tutarların hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı 742.926.981,11 TL fazla tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı 742.926.981,11 TL eksik tutarla yer almıştır.

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

BULGU 2: Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

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

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

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

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

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

Yönetmelik hükümlerinde belirtildiği üzere, kiralık olarak kullanılan gayrimenkullere yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamalar ile söz konusu gayrimenkullerin kullanılması için yapılp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak

varlıkların 264-Özel Maliyetler Hesabında izlenmeleri gerekmektedir. 630-Giderler Hesabında ise, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin takip edilmesi hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin kullandığı kiralık taşınmazları için yapmış olduğu geliştirici veya değer arttırıcı harcamalar ile kira süresi sonunda mülk sahibine bırakacağı varlıklar için yaptığı giderlerin, 264-Özel Maliyetler Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu husus hakkında çalışmaların başlatıldığı, takip eden yıllarda gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmektedir. Ancak, söz konusu hatalı muhasebeleştirme nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 264-Özel Maliyetler Hesabı hiç yer almamıştır.

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

BULGU 3: İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması

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

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

yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesi olarak ifade edilmiştir.

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

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

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

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

Örneğin; kendisine 2020 yılı Ocak ayında ecrimisil ihbarnamesi gönderilen bir işgalci adına emlak bilgi sisteminde 2020 yılı Ocak ayından itibaren yeni bir ecrimisil ihbarnamesi gönderilmeksizin her ay ecrimisil tahakkuku yapılmaya devam edilmekte, tahakkuk eden tutarlar kişinin ihbarname almaksızın ödeme yapmak istemesi ihtimaline binaen bankalara bildirilmektedir. Ancak, Emlak Yönetimi Daire Başkanlığınca yeni bir ihbarname düzenlenip ilgisine tebliğ edilmediği sürece söz konusu tutarlar muhasebede kayıt altına alınmamaktadır.

Yapılan incelemede, kendisine daha önce ecrimisil ihbarnamesi gönderildikten sonra adına ecrimisil tahakkuk ettirilmeye devam edilen fuzuli şağillere söz konusu tahakkuk tutarları bir ihbarnameye bağlanarak tebliğ edilmediğinden herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı ve muhasebede kayıtlı olmayan ecrimisilin 417.555.145,30 TL tutarında olduğu;

417.555.145,30 TL tutarındaki tahakkuk etmiş ecrimisil alacağının; sistemde tahakkuku işlemiş ancak bu işlenen tahakkuklar için henüz ihbarname hazırlanmamış işgalciler ile işlenen tahakkuklar için ihbarname hazırlanmış ancak imza sürecinde ve posta sürecinde olduğu için işgalcilere henüz tebliğ edilmemiş tahakkuklardan oluştuğu;

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Emlak Bilgi Sistemi (EBİS) ile Finansal Yönetim Sistemi (FYS) programlarının entegrasyon çalışmalarının devam ettiği, çalışmalar tamamlandığında oluşturulan tahakkukların otomatik olarak muhasebe sisteminde yer alacağı ifade edilmiştir. Ancak, emlak bilgi sisteminde fuzuli şağiller adına tahakkuku yapılan, ancak muhasebe kayıtlarında yer almayan ecrimisil alacakları nedeniyle 2021 yılı bilançosunda 12 ve 22 Faaliyet Alacakları Hesap grupları, toplam 417.555.145,30 TL eksik tutarla yer almıştır.

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

BULGU 4: Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabının Hatalı Kullanılması

İdarenin iştirakinden almış olduğu uzun vadeli mali borçların hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap planı" başlıklı 45'inci maddesinin ikinci fıkrasında; bu Yönetmelik kapsamına dâhil idarelerin, hesap planında yer

alan hesaplardan sadece mali işlemleriyle ilgili olan hesapları tutacağı; “Detaylı hesap planları” başlıklı 46’ncı maddesinde ise kurumlara ait detaylı hesap planlarının, bu Yönetmelik’te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıkça hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mezkûr Yönetmelik’in 303’üncü maddesine göre, 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı, diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların izlenmesi için; 311’inci maddesine göre de, 409-Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı kurum tarafından alınan diğer uzun vadeli iç borçların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılan 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı için “03.06.05. Belediyeye Bağlı Kuruluş ve Şirketler” yardımcı hesap kodu yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında, bu hesapta takip edilmemesi gereken diğer mali borçların ise 409-Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Belediyelerin bağlı kuruluşları ile iştiraklerinden alacakları mali borçları, 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında izlemeleri gerektiği 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin iştirakinden almış olduğu vadesi bir yıldan uzun olan 1.199.250.124,24 TL’lik mali borcu 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip etmesi gerekirken, 409-Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabında takip ettiği tespit edilmiştir. Bu durum 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının bakiyesinin olması gerekenden 1.199.250.124,24 TL daha az, 409-Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabının da olması gerekenden 1.199.250.124,24 TL daha fazla bakiye vermesine yol açmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda tespit edilen hususa ilişkin 2022 yılında gerekli düzeltmenin yapıldığı belirtilmiş olsa da yapılan düzeltmenin 2021 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hataya düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. Bu durumda, 2021 yılı bilançosunda, 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı 1.199.250.124,24 TL eksik tutarla, 409-Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı da 1.199.250.124,24 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, mali tablolarda gerçeğe uygun bilgi yer alması için, İdarenin iştiraklerinden almış olduğu mali borçların 403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip

edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdarenin İmkânları ile İmal Edilip Kullanıma Sunulan Taşınırların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği; 20'nci maddesinde de, kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

Yapılan incelemede, İdareye ait olup hurdaya ayrılan taşınırlardan çalışan parçaların İdarece bir araya getirilerek değerlendirildiği ve değerlendirme sonucu dizüstü bilgisayar, bilgisayar kasası, klavye, mouse, fotokopi makinası, IP telefon, cep telefonu vb. gibi ürünlerin tekrardan kullanıma kazandırıldığı ve meydana getirilen bu taşınırların bir kısmının İdarenin

bazı müdürlüklerine, kalan kısımlarının da protokoller ve projeler kapsamında diğer kamu kurumlarına, sivil toplum kuruluşlarına, dar gelirli öğrencilere verildiği ancak giriş ve çıkışlarının muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2021 yılı içerisinde iç imkânlarla kullanıma kazandırılan ürünlerin listesi gösterilmiştir:

Tablo 9 : 2021 Yılı İçerisinde İç İmkânlarla Kullanıma Kazandırılan Ürünler Listesi

Taşınır Ürünler	Miktar
Dizüstü Bilgisayar	8
Bilgisayar Kasası	105
Klavye	119
Mouse	56
LCD Monitör	115
Yazıcı	57
Fotokopi Makinası	16
Tarayıcı	12
Projeksiyon	11
Lcd Televizyon	4
Plotter	1
Telefon	32
Cep Telefonu	16
Tablet	3
Hoparlör	9
Güvenlik Kamerası	10
IP Telefon	8
Anfi	4
Ses Mikseri	1
Elektrikli Isıtıcı	1
Hard Disk	2

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bahsi geçen taşınırlar için Taşınır Mal Yönetmeliğinin 21'inci maddesi gereği harcama yetkilisi onayı ile görevlendirilmiş bir Değer Tespit Komisyonu kurularak değer tespitlerinin yapılacağı ve Taşınır Mal Programına girişlerinin yapılarak ilgili oldukları maddi duran varlık hesabında (253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255-Demirbaşlar Hesabı) izlenmelerinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işlemleri yılında yapılmadığı için, 2021 bilançosunda 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255-Demirbaşlar Hesabı eksik tutarlarla yer almıştır.

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

BULGU 6: Birçok Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

İdare tarafından mal ve hizmet üreten birimler olarak belirlenen 23 müdürlüğünün, yıl içerisinde yapmış olduğu birçok mal ve hizmet alımları karşılığında ödediği katma değer vergisinin, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

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

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

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

"2.1. Genel Olarak

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

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

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

döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar.” ifadelerine yer verilmiştir.

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği” başlıklı 153'üncü maddesinde;

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

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

Bu bağlamda;

Kurumun sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV'sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefi değildir. Belediyenin KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da sınırlı alanlardadır. Bu nedenle, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'ndeki düzenlemeler de dikkate alındığında, katma değer vergisi mükellefi olmayan Belediyenin indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 23 müdürlüğünün gerçekleştirdiği birçok hizmet ve mal satın alımlarının, diğer bir ifadeyle, İdare tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmet ve mal alımlarının da indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2021 yılından itibaren Belediye birimlerince yürütülen sadece gelir elde edilen yapım ve hizmet işleri ile metro ve otopark gibi gelir getirecek yapım işleri karşılığında ödenen KDV tutarlarının indirim konusu yapıldığı, bunun dışındaki tüm mal alımları ile diğer tüm giderlerden KDV indirimi yapılmadığı ifade edilmiş ise de; KDV indirimlerinin mevzuatına uygun yapıldığına dair herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Bu durumda, Belediyenin 23 müdürlüğünce yapılan birçok mal ve hizmet alımlarında indirim hakkı doğurmayan KDV ödemelerinin de indirim kapsamında değerlendirilmesi ve bu doğrultuda muhasebeleştirilmesi nedeniyle; 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında olması gerekenden fazla tutar, 630-Giderler Hesabı (veya ilgili varlık hesabında) ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında olması gerekenden eksik tutar yer almıştır.

Sonuç olarak, İdarenin sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV'sinin indirim konusu yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Asfalt Hibe İşine İlişkin Muhasebe Kaydının Hatalı Olması

“İstanbul Genelindeki İlçe Belediyelerine Hibe Kapsamında Asfalt Temini ve Yapılması İşleri” kapsamında ilçe belediyelerine hibe edilmek üzere satın alınan asfalt için yapılan ödemelerin 630-Giderler Hesabı yerine 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 630-Giderler Hesabının işleyişini açıklayan 373'üncü maddesine göre de, nakden veya mahsuben ödenen giderler bir taraftan bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan ilgisine göre 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin izlendiği bir hesaptır. Geçici kabulün yapıldığını veya işin fiilen tamamlandığını gösteren belgelerin düzenlenmesi halinde ise, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarma yapılmalıdır. Yani, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen tutarlar, işin tamamlanma durumuna göre İdarenin varlıklarına (bilançonun aktifine) kaydedilmesi gereken tutarlardır. Ancak, ilçe belediyelerine hibe edilmek üzere satın alınan asfalt için yapılan ödemelerin varlık hesaplarında değil, gider hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Yani, İdare tarafından hibe edilmek üzere satın alınan asfalt için nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemelerinin, 630-Giderler hesabına borç, ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan ilgisine göre 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2020/468155 ihale kayıt no.lu ve 94.838.000,00 TL sözleşme bedelli "İstanbul Genelindeki İlçe Belediyelerine Hibe Kapsamında Asfalt Temini ve Yapılması İşİ" kapsamında İSFALT'tan satın alınıp ilçe belediyelerine hibe edilen asfalt için yapılan ödemelerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda İdare tarafından, yükleniciye (İSFALT'a) 31.12.2021 tarihi itibarıyla toplamda 82.714.813,19 TL tutarında iki ödeme yapılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılında yapılmaması nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 258-Yapılmakta

Olan Yatırımlar Hesabı 82.714.813,19 TL fazla tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı 82.714.813,19 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar neticesinde ilçe belediyelerinin ulaşım yollarının bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB tarafından asfalt hibesi yapılmaktadır. Hibe edilen asfalt İdare muhasebesinde 258 no.lu hesaba kaydedilmiştir. Bu nedenle, hibe edildikten sonra ilçe belediyeleri tarafından kullanılan asfalt hatalı olarak mali tablolarda İBB varlığı olarak yer almaktadır. Hâlbuki 258 no.lu hesap, İdarenin kendine ait yapılmakta olan maddi duran varlıkları için yapılan harcamaların takip edildiği bir hesaptır. Dolayısıyla, Büyükşehir Belediyesinin gideri niteliğinde olan hibe işi, ilçe belediyelerinin varlıklarını artıran bir yatırım olduğundan, hibe kapsamında yapılan harcamaların İdarenin varlıklarını artırıcı bir yönü bulunmamaktadır. Bu nedenle, asfalt hibe işine ilişkin tutarların varlık hesaplarında izlenmesi hatalıdır. Bu bağlamda, asfalt hibesinin İdarenin kendi depolarından peyderpey yapılması durumunda 150 ve 630 no.lu hesapların; asfalt hibesinin doğrudan yüklenici (veya İSFALT) vasıtasıyla yapılması durumunda, doğrudan 630 no.lu hesabın kullanılması uygun olacaktır.

BULGU 8: Altyapı Kazı İzni Harçlarının ve Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Tahakkuk ve Takip Kayıtlarının Yapılmaması

Altyapı kazı izni harçlarının ve kazılardan elde edilen gelirlerin (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedellerinin) tahakkuk ve takip kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

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

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

Aynı Yönetmelik’ in “Personel görevlendirilmesi” başlıklı 25’inci maddesinde ise, AYKOME’nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilebileceği belirtilmektedir.

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

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

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

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

Söz konusu Yönetmelik’in 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87’ nci maddesinde ise, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca, diğer

kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları da tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir.

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

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

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

Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü verilerine göre, 31.12.2021 tarihi itibarıyla; altyapı kazı izin harcı 177.253,61 TL, kazılardan elde edilen gelirler (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedeli) 132.601.690,85 TL olarak tahakkuk etmiştir. Gelirler Müdürlüğü verilerine göre ise, altyapı kazı izin harcı 87.603,21 TL, kazılardan elde edilen gelirler ise 102.910.740,48 TL olarak tahsil edilmiştir. Söz konusu tahsil edilen tutarlara ilişkin mali tablolarda tahakkuk kaydı görülmemiştir. Yine benzer şekilde altyapı kazı izin harçlarında (177.253,61-87.603,21) 89.650,40 TL'nin, kazılardan elde edilen gelirlerde ise, (132.601.690,85-102.910.740,48) 29.690.950,37 TL'nin takibine ilişkin muhasebe kayıtları da yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2021 yılında kazılardan elde edilen gelirlerin tahsilat rakamı (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedeli) içerisinde, 2020 yılında peşin olarak şirketler (BEDAŞ, AYEDAŞ, Türk Telekom) tarafından yatırılarak

emanete alınan ve sonrasında yıl içerisinde ruhsat verilen ancak yıl tamamlandıktan sonra gelir kaydedilmek üzere gönderilen 2020 yılına ait kazılardan elde edilen gelirlerin yer aldığı, yine aynı şekilde 2021 yılında şirketler tarafından peşin olarak yatırılarak emanete alınan ve ruhsat verilen ancak gelir kaydedilmek üzere yıl tamamlandıktan sonra 2022 yılında gelir kaydedilmek üzere gönderilen tutarlarında 2022 yılı kazılardan elde edilen gelir olarak kaydedildiği, söz konusu kazılardan elde edilen gelir rakamları ve altyapı kazı izin harcı tutarlarına ilişkin tahsilatların yapılmış olduğu, ancak muhasebe kayıtlarının takip edilen yılda gerçekleştiği ve bundan sonraki süreçlerde artık tahsilat işlemlerinin yıl kapanmadan listeleneceği ve bunlara ilişkin gerekli kayıtlarında düzenli olarak takip edileceği ifade edilmiştir. Ancak, 2021 yılında yapılan eksik muhasebe kaydı nedeniyle, bilançoda 12 ve 22- faaliyet alacakları hesap grubu toplam 29.690.950,37 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, tahakkuk, tahsilat ve takip kayıtlarının tam ve doğru yapılabilmesi için Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü ile Gelirler Müdürlüğü'nün koordineli hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün bu malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının da belgeye dayanması gerekmektedir. Söz konusu bedellerin önce tahakkuk kaydının sonra da duruma göre tahsilat ve takip kayıtlarının yapılması İdare hesaplarında tutarlılık sağlayacaktır.

BULGU 9: Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmasında Dönemsellik İlkesine Aykırı İşlem Yapılması

İdare tarafından nakden veya mahsuben verilen/alınan depozito ve teminatların dönemsellik ilkesi dikkate alınmadan muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür..."

b) Dönemsellik: Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır..." hükümleri yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 95'inci maddesinde, 126-Verilen

Depozito ve Teminatlar Hesabının, kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı; 168'inci maddesinde ise 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mezkûr Yönetmelik'in 257'nci maddesinde, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının, mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı; 319'uncu maddesinde ise 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, muhasebenin temel kavramlarından dönemsellik ilkesi gereğince; vadesi bir yılın altında olan nakden veya mahsuben verilen depozito ve teminatların kısa vadeli 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında, vadesi bir yıldan uzun olanların ise 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, vadesi bir yıldan daha az olan nakden veya mahsuben alınan depozito ve teminatların kısa vadeli 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında, vadesi bir yıldan uzun olanların ise 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece nakden veya mahsuben verilen/alınan depozito ve teminatların ilgili hesaplara dönemsellik ilkesine uygun olmayacak şekilde kaydedildiği tespit edilmiştir. Buna göre 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında yer alan depozito ve teminatların vadelerinin bir yıldan uzun olduğu, aynı şekilde 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında bulunan nakdi teminatların da vadelerinin bir yılın üzerinde olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına dair yapılan tespit ile ilgili çalışmaların bir kısmının 2022 yılında tamamlandığını, geri kalan kısmının ise devam ettiğini belirtilmektedir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2022 yılında yapılan kayıtların 2021 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hataya düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı içinse İdare

tarafından uzun vadeli olarak tranşe (kazı) bedelleri için alınan teminatların iade için 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarıldığı ancak ilgililerin başvuramaları nedeniyle yıllar itibariyle bu hesapta biriktiğinden bahsedilmektedir. Oysa vadesi geldiği halde ödenemeyen veya ilgisinin başvuramaması nedeniyle bir yıl ve üzerinde süre geçmesine rağmen iade edilemeyen teminatların 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. İdare tarafından bu konuya ilişkin çalışmaların başladığı bildirilmiştir.

Söz konusu hatalı muhasebeleştirme nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı fazla tutarlarla, 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı eksik tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, dönemsel ilkesine uygun olarak, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben verilen/alınan depozito ve teminatlardan bir yıl veya daha kısa bir süre içinde iade edilecek olanların izlenmesi için kısa vadeli hesapların kullanılması, vadesi bir yılın üzerinde olan depozito ve teminatların ise uzun vadeli hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların envanter bilgileri ile muhasebe kayıtlarının birbirleri ile uyuşmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

Aynı maddenin devamında ise:

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

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

Orta malları başlığı altında kayıtlı olan taşınmazların, iz bedeli;

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

Üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden (TAKBİS) belli aralıklarla ve manuel yöntemlerle veri temin ederek oluşturduğu Emlak Bilgi Sistemi (EBİS) bilgi havuzunda, son verilere göre hisseli veya tam hisseli toplam 27.754 adet taşınmaz 258.416.698.474,21 TL değerlendirme bedeli ile yer alırken; söz konusu taşınmazların, muhasebe sistemi kayıtlarında yer alan bilgilerden süzülerek oluşturulan bilanço ve mizan verilerinde aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde yer aldığı tespit edilmiştir:

Tablo 10: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri

Hesap Kodu	Hesap Adı	2019 (TL)	2020 (TL)	2021 (TL)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	23.088.786.948,92	26.779.385.836,55	28.323.838.850,87
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	30.554.176.403,87	31.492.727.191,13	34.515.407.009,60
252	Binalar Hesabı	3.514.340.531,96	3.994.606.614,43	4.729.431.670,13
Hesap Grubu Toplamı		57.157.303.884,75	62.266.719.642,11	67.568.677.530,60

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti Belediyeye ait olan taşınmazlara ait tüm kayıtların Emlak Bilgi Sisteminde tutulduğu, bu kayıtlara ilişkin her

bir taşınmazın güncel değerlerinin de hesaplanarak takiplerinin yapıldığı ve FYS programı devreye alındıktan sonra EBİS’de tutulan tüm taşınmazların bilgilerinin FYS ile entegre çalışmaya başlayacağı ifade edilmiş ise de; sistem entegrasyonunun hatasız işlediğine dair herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Bu bağlamda, 2021 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubu (258.416.698.474,21-67.568.677.530,60) 190.848.020.943,61 TL hatalı/eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, bahse konu sistem entegrasyonunun olmayışı nedeniyle envanterde yer alan 258.416.698.474,21 TL’lik taşınmazın, muhasebe kayıtlarına ancak 67.568.677.530,60 TL olarak yansıtıldığı görülmüş olup, söz konusu farkın amortisman uygulaması dışında kalan tutarının tespit edilerek ilgili varlık hesaplarında gerekli kayıt güncellemelerinin ve varsa yeni kayıtların yapılmasının varlık hesaplarındaki muhasebe kaydı uyumunu sağlama açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

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

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

Yapılan İncelemede, İdarenin yatırımcı birimleri tarafından, “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”nda yer alan taşınmazlara değer arttırıcı bir işlem yapıldığında, bu taşınmazlara ilişkin hakedişlerin yatırımcı birimler tarafından muhasebe birimine intikal ettirilerek söz konusu taşınmaz işleminin maliyet bedeli üzerinden kayıtlara alındığı; ancak, bu durumun Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına bildirilmediği ve dolayısıyla envanter kayıtlarının düzenlenen hakedişler kadar eksik kaldığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum nedeniyle, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından tutulan kayıtlar 190.848.020.943,61 TL eksik olmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti Belediyeye ait olan taşınmazlara ait tüm kayıtların Emlak Bilgi Sisteminde tutulduğu, bu kayıtlara ilişkin her bir taşınmazın güncel değerlerinin de hesaplanarak takiplerinin yapıldığı ve FYS programı devreye alındıktan sonra EBİS’de tutulan tüm taşınmazların bilgilerinin FYS ile entegre çalışmaya başlayacağı ifade edilmiş ise de; Belediye yatırımcı birimlerinin değer arttırıcı işlemlerine ait belgelerin Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına tam ve eksiksiz olarak bildirildiğine dair herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır. Dolayısıyla, İdarenin

yerine getirildiğini belirttiği çalışmalar yılında yapılmamış olduğundan, 2021 yılı bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesapları grubu 190.848.020.943,61 TL eksik tutarla yer almıştır.

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

BULGU 11: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarede geçmiş yıllarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan, sonrasında 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan alımlar kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi hükme bağlanmış; bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; genel olarak bulguya iştirak edildiği ve bulgu doğrultusunda işlemlere başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen kıdem tazminatı karşılığı ayırma işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı hatalı tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının mevzuatında belirtilen şekilde ayrılıp muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması

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

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Süreler" başlıklı 146'ncı maddesinde belirtildiği üzere, Kanun'da aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir.

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

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

"...

IV-ZAMANAŞIMI SÜRESİ VE BAŞLANGICI

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

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 29.12.2017 tarih ve 90192509-210.06.01-28394 sayılı "Emanetlerin Zamanaşımı Süreleri" konu başlıklı genel yazısında da, mezkûr Genelge'ye atıfta bulunularak, Türk Borçlar Kanunu'ndaki 10 yıllık zamanaşımı süresinin genel olarak dikkate alınması gerektiği, Türk Medeni Kanunu'ndaki süreler bakımından ise, Türk Borçlar

Kanunu'nun genel nitelikli hükümlerine uygun düştüğü ölçüde tüm özel hukuk kişilerine bu 10 yıllık sürenin uygulanması gerektiği ortaya konmuştur.

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

Yapılan incelemede, İdarece 333-Emanetler Hesabına alınış tarihleri itibariyle 10 yıllık zamanaşımı süresi sona ermesine rağmen ilgililerinin talep etmemeleri veya talep etmelerine rağmen verdikleri ad-soyadı, iban ve hesap numaralarında hatalar bulunması veyahut emanete alınan tutarların mahiyetlerinin belirlenememesi gibi nedenlerle iadesi mümkün olmayan ve gelir kaydedilmesi gereken 1.040.240,94 TL'nin irat kaydedilmediği tespit edilmiştir.

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

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

BULGU 2: Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi ve Gecikmeden Kaynaklı Borçların Mali Tablolara Kaydedilmemesi

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

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye

kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

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

Yine aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesine göre ise; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.

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

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

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu, giderlerin

gerçekleştirilmesinin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlandığı, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödendiği, ancak giderlerin ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faizi gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verildiği, ödeme emri belgesine bağlandığı halde henüz hak sahiplerine ödenemeyen bütçe emanetleri ve mal alınıp, hizmet gördürülerek giderler gerçekleşmiş olmakla birlikte, ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen bütçeleştirilecek borçların da faaliyet borçları hesaplarında izlenmesinin gerektiği anlaşılmaktadır.

a) Bazı Elektrik Faturalarının Zamanında Ödenmemesi ve Gecikmeye Düşülmesi

Bazı elektrik tüketim faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşülmüş, gecikmeye ilişkin gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş, ancak gecikmeden kaynaklı borçlar mali tablolara kaydedilmemiştir.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nde; tüketicilerin zamanında ödenmeyen borçlarına, görevli tedarik şirketi tarafından bu Yönetmelik'te belirlenen oranı aşmamak üzere, günlük olarak gecikme zammınının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesine göre uygulanacağı belirtilmektedir.

Elektrik faturalarından (2020/522145 ihale kayıt no.lu 2021 Yılı İçin Serbest Piyasadan Elektrik Temin İşleri dışındakiler abonelerden) seçilen örneklerin incelemesinde; Darülaceze Şube Müdürlüğü'nün 17.11.2021 tarihli 18964 no.lu ödeme emri ekinde yer alan 4004666386, 4006091519 tesisat no.lu faturalarda gecikme zammı/faizi tahakkuk ettiği, Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nün 08.01. 2021 tarihli 36 no.lu ödeme emri ekinde yer alan 4011965871, 4011953783 tesisat no.lu faturalarda eski borçların bulunduğu, Sağlık ve Hıfzıssıhha Şube Müdürlüğü'nün 05.11.2021 tarihli 18144 no.lu ödeme emri ekinde yer alan 4010303512, 4003886179 tesisat no.lu faturalarda eski borç, 4003886179 tesisat no.lu faturada ise eski borç ve gecikme zammı/faizi tahakkuku oluştuğu; geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de, sadece dönem tutarlarının ödendiği tespit edilmiştir.

b) Bazı Su Faturalarının Zamanında Ödenmemesi ve Gecikmeye Düşülmesi

Bazı su faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşülmüş, gecikmeye ilişkin gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş, ancak gecikmeden kaynaklı borçlar mali tablolara kaydedilmemiştir.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği'ne göre zamanında ödenmeyen faturalar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranı uygulanmaktadır.

Su faturalarından seçilen örneklerin incelemesinde; zamanında ödenmemesinden dolayı borçlar oluşmuş, borçlara ilişkin gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ve gecikmeden kaynaklı borçlar mali tablolara kaydedilmediği anlaşılmıştır. Şöyle ki:

01.03.2021 tarihli ve 3004 no.lu ödeme emri ekinde yer alan 35 adet su faturasının sadece dönem borcu için ödeme emri belgesi düzenlenmiştir. Örneğin, Anadolu Yakası Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü'nün 2443066289 no.lu faturasının dönem borcu 2.467,00 TL geçmiş dönem borcu 50.563,99 TL, geçmiş dönem gecikme cezası 32.334, 64 TL, ödenecek tutarı 85.365,00 TL ve son ödeme tarihi 04.08.2020'dir. Söz konusu faturanın dönemi Ağustos 2020 iken ödeme emrine bağlandığı/ek yapıldığı tarih ise Mart 2021 dönemidir. Yani 7 ay gibi bir süre için gecikmeye düşülmüştür. 35 adet faturanın ödenecek toplam tutarı ise 1.710.629,00 TL'dir. Ancak 134.683,00 TL'lik dönem borcu ödenmiştir. 1.575.946,00 TL'lik gecikme cezası dâhil borç bir sonraki döneme/dönemlere devretmiştir. Benzer şekilde Deniz Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nün 18.08.2021 tarihli 13224 no.lu ödeme emri belgesi ekinde yer alan faturalarda da benzer durum tespit edilmiş ise de bu durum, İdarenin genelinde mevcuttur. İBB'nin Giderler Müdürlüğü verilerine göre, 31.12. 2021 tarihli itibariyle İSKİ'ye sadece su faturaları kapsamında olan borç (gecikme zammı/faizi hariç) 76.212.976,83 TL'dir. Ancak geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de, sadece dönem tutarları ödenmiştir.

c) Bazı Doğalgaz Faturalarının Zamanında Ödenmemesi ve Gecikmeye Düşülmesi

Bazı doğalgaz faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşülmüş, gecikmeye ilişkin gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş, ancak gecikmeden kaynaklı borçlar mali tablolara kaydedilmemiştir.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği'ne göre vadesinde ödenmeyen faturalar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranı uygulanmaktadır.

Doğalgaz faturalarından seçilen örneklerin incelemesinde; 19.01.2021/459, 18.03.2021/4200 ve 20.09.2021/15127 tarihli/no.lu ödeme emri eki bazı faturaların önceki dönemlere/aylara ait ödenmemiş faturalar olduğu; İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi verilerine göre; İBB'nin 2021 yılı için ödenmeyen fatura borcu 7.312.661,47 TL, gecikme zammı/faizi 7.497,81 TL'dir. İdarenin toplamda ise ödenmeyen geçmiş dönem borcunun 7.596.794,05 TL, zammının/faizinin ise 117.854,58 TL olduğu anlaşılmıştır. Ancak geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de, sadece dönem tutarlarının ödendiği tespit edilmiştir.

Tablo 11: İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına Tahakkuk Eden ve 31.12.2021 Tarihi İtibariyle Ödemesi Yapılmayan/Kalan Doğalgaz Faturası Borçlarını Gösterir İcmal

Doğalgaz Faturası Borcu Bulunan Kurum/İdare	01.01.2021-31.12.2021 Dönemi İçin; (son bir yıl içinde)		Önceki Dönemler-31.12.2021 Tarihi İtibariyle TOPLAM;	
	Tahakkuk Eden ve Kalan Geçmiş Dönem Borcu (TL)	Tahakkuk Eden ve Kalan Geçmiş Dönem Gecikme Zammı/Faizi (TL)	Tahakkuk Eden ve Kalan Geçmiş Dönem Borcu (TL)	Tahakkuk Eden ve Kalan Geçmiş Dönem Gecikme Zammı/Faizi (TL)
İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Tüm birimleri	Tahakkuk Eden: 32.134.130,29 Kalan: 7.312.661,47	Tahakkuk Eden: 82.645,45 Kalan: 7.497,81	Tahakkuk Eden: 141.849.013,38 Kalan: 7.596.794,05	Tahakkuk Eden: 538.690,62 Kalan: 117.854,58

d) Bazı İletişim Faturalarının Zamanında Ödenmemesi/Gecikmeye Düşülmesi

Bazı iletişim faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşülmüş, gecikmeye ilişkin gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş, ancak gecikmeden kaynaklı borçlar mali tablolara kaydedilmemiştir.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği'ne göre vadesinde ödenmeyen faturalar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranı uygulanmaktadır.

İletişim faturalarından seçilen örneklerin incelemesinde; Levazım ve Ayniyat Şube Müdürlüğünün 26.01.2021 tarihli 964 no.lu ödeme emri ekinde yer alan faturalarda (Türk

Telekom GSHDSL hatları) gecikmeye düşüldüğü ve gecikme bedellerinin oluştuğu, yine benzer şekilde 26.07.2021 tarihli 10659 no.lu ödeme emri ekinde yer alan faturalarda (Turkcell Superonline sabit telefon hatları) ise gecikmeye düşüldüğü ve faturalarda ödenmemiş tutarların bulunduğu; geçmiş dönem borcu ve geçmiş dönem gecikme zammı/faizi tahakkuk etmiş ise de, sadece dönem tutarlarının ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından; elektrik ve iletişim faturalarının düzenli olarak ödendiği, ancak bazı faturaların ödeme birimine geç ulaşması ve/veya ulaşmaması nedenleriyle ödemelerde gecikmelerin olduğu, ancak bu gecikmelere ilişkin olarak herhangi bir gecikme zammı ve faizi gibi ödemelerin yapılmadığı, bu nedenle de harcama sorumluluğu açısından herhangi bir kusurun oluşmadığı, ayrıca nakit yetersizliğinden dolayı İdarenin bağlı kurum ve kuruluşlarına (İSKİ ve İGDAŞ) ait olan su ve doğalgaz faturalarının muhasebe kayıtlarına alınarak borç kayıtlarının oluşturulduğu ifade edilmiştir. Her ne kadar İdare cevabında bağlı kurum ve kuruluşlarına ilişkin borç ve takip kayıtlarının yapıldığını ifade edilmiş ise de, yıllar itibarıyla anapara ve gecikme zammı/faizi ayrımını gösteren herhangi bir kayıt sunulmamıştır. Bulguda da belirtildiği üzere, İdarenin bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşüldüğü, gecikmeye ilişkin gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği, ancak gecikmeden kaynaklı borçların muhasebeleştirilmediği ve mali tablolara kaydedilmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle, İdarenin 2021 yılı bilançosunda “32 ve 42-Faaliyet Borçları” hesap grupları eksik tutarlarla yer almıştır.

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

BULGU 3: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

Asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu geçici 68’inci maddesinde;

“(1) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(10) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun’un geçici 68’inci maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Kurum (Sosyal Güvenlik Kurumu) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge’nin “İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“ ...

Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.” denilmektedir. Genelge’de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dâhildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun’a eklenen Geçici 71’inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75’inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun’un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

Yapılan incelemede, Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılından itibaren 9.778.883,88 TL, 2017 yılında 17.428.220,42 TL, 2018 yılında 14.526.645,80 TL, 2019 yılında 3.815.524,82 TL, 2020 yılında 2.833.014,08 TL ve 2021 yılında 2.422.114,67 TL olmak üzere toplam 50.804.403,67 TL tutarında olduğu ve bu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili Kanun’da, destek tutarlarının fiyat farkı öngörülen hizmet alım işlerinde kesileceği, ancak genel bütçeye gelir kaydedilmesi ile ilgili düzenleme bulunmadığı, bu düzenlemenin bahsi geçen SGK Genelgesinde ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliğinde bulunduğu, dolayısıyla Genelge ve Tebliğ’in Kanun’a aykırı olduğu, ayrıca, gerek SGK Genelgesi’nde gerekse Muhasebat Genel

Müdürlüğü Tebliği'nde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği ve bu güne kadar da İdareden bu yönde bir talepte bulunulmadığı belirtilmekle birlikte, söz konusu kesintilerin emanet hesaplarına alınması ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi ile ilgili Genelge ve Tebliğ'in Kanun'a aykırılığını tespit eden mahkeme kararı gönderilmemiştir. Ayrıca, söz konusu düzenleyici metinlerin üst normlara aykırılığı yargı organlarınca karara bağlanmadığı sürece ilgili kurumları bağlayıcıdır.

Diğer taraftan Genelge ve Tebliğde, emanet hesabına alınan tutarların ne zaman ve nasıl genel bütçeye aktarılacağı belirtilmiş olup, ayrıca hesap numarası verilmesine ve talepte bulunulmasına gerek bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin emanet hesaplarında tutulan 50.804.403,67 TL tutarında asgari ücret destek primlerinin, yüklenicilere iade edilmeden ve Belediyenin gelir hesaplarına alınmadan genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması

İdarenin 2021 yılında faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, yasal sınırın üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesine göre; Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir. Buna göre; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

5393 sayılı Kanun esasında belediyelerin borçlanma yetkisinin yöntemini gösteren ve hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısında;

“... ”

Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.

...” denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler. Borçlanmalarda faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının (cari yıl/borçlanma sınırı yılı, 2021 yılı ise; 2020 yılının kesin geliri dikkate alınır) Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme (kesin gelirin dikkate alındığı yıl/ 2020 yılı değerlendirme) oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır.

5393 sayılı Kanun’un borçlanmayı düzenleyen 68’inci maddesi ve mezkûr Yazı etrafında, belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülükleri, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirilmiş ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisinde dâhil edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin 2021 yılında faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, yasal sınırın üzerinde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Şöyle ki;

İdarenin 2020 yılı net bütçe gelirleri 19.768.601.347,43 TL olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı (%9,11) ile artırılan miktarı 21.569.520.930,18 TL’dir. Bu miktara bir buçuk katın uygulanması sonucunda bulunan 32.354.281.395,27 TL’lik tutar ise 2021 yılı borçlanma sınırını göstermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere İdarenin 2021 yılı borç stok tutarı 51.386.586.455,05 TL’ dir. Dolayısıyla İdarenin 2021 yılı borç stoku tutarı, borçlanma sınırının 19.032.305.059,78 TL (51.386.586.455,05-32.354.281.395,27) üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 38: Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aştığını Gösterir Tablo

Hesap Düzeyleri			Açıklama/Hesap İsimleri	2021 Yılı/TL
I	II	III		
3	30	300	Banka Kredileri Hesabı	1.044.159.929,88
3	30	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	31	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	4.956.176.731,87
3	32	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	6.284.892.839,13
3	36	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	100.609.389,46
3	36	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	37.851.162,37
3	38	381	Gider Tahakkukları Hesabı	181.593.653,41
4	40	400	Banka Kredileri Hesabı	1.808.447.438,70
4	40	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
4	40	404	Tahviller Hesabı	7.744.740.000,00
4	40	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	1.199.250.124,24
4	41	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	27.323.504.368,31
4	48	481	Gider Tahakkukları Hesabı	705.360.817,68
BORÇ STOK TUTARI				51.386.586.455,05
Yılı-1 Gerçekleşen Net Bütçe Geliri/2020 yılı Net Bütçe Geliri (a)				19.768.601.347,43
Yılı-1 Yeniden Değerleme Oranı/2020 yılı YDO (b)				9,11
Yeniden Değerleme Oranı Uygulama Sonucu (axb)				1.800.919.582,75
YDO Kadar Artırılan Tutar (a+axb)				21.569.520.930,18
BORÇLANMA SINIRI [(a+axb)x1,5]				32.354.281.395,27
BORÇ STOK TUTARI-BORÇLANMA SINIRI (Faiz Dâhil İç Ve Dış Borç Stok Tutarını Aşan Meblağ)				19.032.305.059,78
SONUÇ				Sınır Aşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesi uyarınca görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla maddede belirtilen usul ve esaslara göre borçlanmanın yapabileceği, belediyelerin borçlanmasına ilişkin olarak bir başka mevzuat hükmünün de 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13/1 maddesi olduğu, bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesi ile 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin çeliştiği;

Uygulamada konu ile ilgili yukarıda yer verilen Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesi ile Merkezi Bütçe Kanunu'nun 13/1 maddesinin yanısıra, 21.02.2005 tarihli B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün) yazısının bulunduğu, bu yazının mülga olan 5272 sayılı Belediye Kanunu uyarınca hazırlandığı, dolayısıyla mülga bir Kanun döneminde hazırlanmış Bakanlık yazısının da geçerli olmayacağı, ayrıca bilançoların aktifinin ve pasifinin birlikte değerlendirilmesi gerektiği, sadece kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakların borç stoku olarak tanımlanmasının hazır değerlerin, faaliyet, kurum ve diğer alacakların göz ardı edilmesine neden olabileceği,

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinde yer alan iç ve dış borç tanımlarına bakıldığında, belediyelerin bilançolarının pasifinde yer alan yükümlülüklerin tamamının borç stok tutarına dâhil edilmeyeceğinin anlaşıldığı,

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer verilen hesap gruplarından 231, 244, 300, 313'üncü maddelerinde yer alan iç ve dış mali borçların takip edileceği hesapların dikkate alınması gerektiği,

İleri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanlığınca kabul edilen projelere ilişkin krediler düşüldüğünde hiçbir aşımın olmadığı, nihai olarak Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesi kapsamında borçlanmaya ilişkin hükümlere göre bir aykırılığın olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, dış borçlanmanın kural ve yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a atıf yapılarak vurgulanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan devlet iç ve dış borç tanımlarından yola çıkılarak belediyelerin bilançolarının pasifinde yer alan yükümlülüklerin tamamının borç stok tutarına dâhil edilmeyeceği değerlendirilmesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir. Bahsi geçen bentte yer alan atıfla sadece belediyelerin dış borçlanma yapabilme yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a bağlanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan iç ve dış borç tanımlarından hareketle borç stoku tanımlaması yapılabilmesi, belediye borçlanmalarının temel mevzuatı olan 5393 sayılı Kanun ve alt mevzuat düzenlemelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Genel Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde finansal borçlar dışında yer alan, ancak niteliği itibariyle finansal borç olarak kabul edilebilecek (320- Bütçe Emanetleri Hesabı gibi) borç kalemlerinin de bulunduğu görülmektedir. Yani bir yükümlülük doğuran ve/veya geri verilmek üzere alınan ve ödenmesi gereken bir ekonomik değer borçlanma kapsamına alınmaması, hem borçlanma kavramına hem de mali tabloların varlık amacına aykırılık teşkil etmektedir. Kaldı ki, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı belirlenirken, bilançoda yer alan kaynakları (kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakları) oluşturan hesap grubu kalemlerinin tamamı dikkate alınmamakta, söz konusu yönetmeliklerin ilgili maddeleri gereğince sadece borçlanma niteliği taşıyan kalemleri dikkate alınmaktadır. Bu nedenlerle niteliği itibariyle finansal borç olarak kabul edilebilecek borç kalemleri ile finansal

kuruluşlardan (iç ve dış kaynaklı) ve İller Bankasından kullanılan kredilerin borç stok tutarına dâhil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Belediye bilançosu ile aktif ve pasif hesapların tanımlandığı ve düzenlendiği Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca bir değerlendirme yapılırsa:

-Finansal (mali) borçlar; belediyeler tarafından kredi kuruluşları ve mali piyasadan temin edilen borçları,

-Faaliyet borçları; belediyelerin yaptıkları ihaleler yoluyla alınan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri karşılığında mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarları,

-Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları (kamu alacakları); belediyelerin faaliyetlerinden ve sosyal güvenlik kesintilerinden kaynaklanan kamuya ödenmesi gereken borçları,

-Diğer yükümlülükler ise; yukarıda sayılanlar dışında kalan yabancı kaynakları, ifade etmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde kanun koyucu tarafından belediyenin borçlanma süreci ve borçlanma tavanı açıklanmış ve fakat borç stoku hesaplamasında faaliyet, vergi ve sosyal güvenlik borçlarının hesaplanmamasına ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak, 5393 sayılı Kanun'un borçlanma tavanını düzenleyen 68'inci maddesinin (d) bendi, hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısı ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülüklerinin, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirildiği ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisinde dâhil edildiği görülmektedir.

Diğer yandan, bilançonun bir kuruluşun/işletmenin belli bir dönem sonunda varlıklarının ve varlıkların sağlandığı tüm kaynakların gösterildiği mali bir tablo olması nedeniyle, aktifi ve pasifi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğine yönelik İdare izahatının; mali tablolar analizi bakımından doğru olsa da, borç stokunun tanımlanması ve hesaplanması bakımından yerinde olmadığı düşünülmektedir. Sürdürülebilir borç yönetimi, gelir-gider dengesi ve yatırımların stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulmasının ve böylece

mali disiplin sağlanmasının en önemli ögesini oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının belirlenmesinde idarelerin borç stoku kavramını dar anlamda yorumlamamaları gerektiği, belediyenin gelir ve giderlerinin birbirine denkliğinin, yani bir mali yıl içinde belediye gelirlerinin belediye giderlerini finanse edebilmesinin (mali disiplin ile mali sürdürülebilirliğin sağlanmasının) geniş anlamda borç stoku ile mümkün olabileceği değerlendirilmektedir. İdare tarafından borçlanma sınırına riayet edilmesi ve mevcut borç stoku tutarının, borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) tarafından merkezi idare vergi gelirlerine ilişkin gönderilen payların tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un "Payların hesaplanması ve oranı" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

Aynı Kanun'un "Payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre; paylar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Hazine ve Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5'inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İLBANK'a aktarır. İLBANK, payları 4'üncü ve 5'inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Kanun'un "Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; 2'nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmının ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacağı, hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir

belediyesi payının ayrılmasından sonra kalan miktarın büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İLBANK tarafından aktarılacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise, 2'nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılacağı, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'inin nüfusa, yüzde 30'unun ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacağı ifade edilmiştir.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde bu hesabın; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilât ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği ve ilgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr paylarının da tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İLBANK tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesine 2021 yılı içerisinde merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan pay toplamının 24.431.920.812,48 TL olduğu görülmüştür. Bahsi geçen paya ilişkin olarak merkezi idare tarafından doğrudan belediye hesaplarına bir aktarım söz konusu değildir. Aktarılan payların tamamı İLBANK aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu kapsamda İLBANK sisteminden (İlbank Belediye Bilgi ve Veri Bankası) belediyeye aktarılacak olan paylar, birkaç gün öncesinden ilgili belediyenin İLBANK sistem kullanıcısı tarafından görülmektedir. Dolayısıyla bir ekonomik değer

yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi söz konusu olduğundan, İLBANK tarafından merkezi idare vergi gelirlerine ilişkin gönderilen payların tahakkuk kayıtlarının da yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerine başlanıldığı ifade edilerek örnek kayıtlar sunulmuştur.

Sonuç olarak, yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, alınması gereken paylar tahakkuk ettiğinde, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının alt kodu olan 05.02.02.51 Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar kodunda izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 6: İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

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

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

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

"Teminata ilişkin belgeler üzerinde muhasebe birimlerince yapılacak incelemeler

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

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

“Hesabın işleyişi” başlıklı 436’ncı maddesinde ise;

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

a) Borç

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 434’üncü maddesinden bahisle geçici teminatların muhasebe kayıtlarına alınmaması gerektiği belirtilse de, Yönetmelik’in söz konusu 434’üncü maddesinde böyle bir ifade bulunmadığı gibi aynı mevzuatın 435’inci maddesinde geçici teminatların muhasebe birimince kayıt altına alınması gerektiği açıkça belirtilmektedir. Ayrıca İdare, geçici teminatların muhasebe birimine kaydedilmesinin ihale gizliliğinin korunmasını engelleyeceğinden bahsetmesine rağmen buna ilişkin hiçbir kanıtlayıcı belge ve mevzuat hükmü sunulmamıştır.

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

BULGU 7: Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi

Altyapı kazılarında toplam ruhsat bedelini oluşturan; altyapı kazı izni harçlarının, teminat bedellerinin, irat ve zayıat tutarlarının hatalı olarak belirlendiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır.

Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır. Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

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

Aynı Yönetmelik' in "Personel görevlendirilmesi" başlıklı 25'inci maddesinde ise, AYKOME'nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilebileceği belirtilmektedir.

25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 no.lu İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (İBB AYKOME) Kararında; kaplama yapım işleri analizlerine uygulanan belirli yüzdeliklerin, malzeme zayıatlarına (TL/m²) tekabül eden tutarların kazı talebinde bulunan kurum, kuruluş, tüzel veya özel kişilerden tahsili edilmesi, zayıat tutarı olarak

belirlenmiştir. Üst kaplaması İdare tarafından yapılan zemin cinsleri için tahsil edilen bedel irat olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; altyapı kazılarına ilişkin faaliyetlerde ilgisine göre harç, teminat, kontrollük hizmeti, zayıat ve irat bedeli gibi konular oluşmaktadır. Söz konusu bedellerin belirlenmesinde, tahakkukunda ve tahsilinde ilgili mevzuat hükümleri ve bu hükümler doğrultusunda alınan AYKOME kararları belirleyici olmaktadır.

Yapılan incelemede, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına bağlı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü tarafından toplam ruhsat bedelini oluşturan bazı kalemlerde (altyapı kazı izni harçlarında, teminat bedellerinde, irat ve zayıat tutarlarında) hatalı belirlemelerin yapıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda İdare tarafından uygulanan ruhsat bedeli hesaplama modülünün çalışma fonksiyonu izah edilerek yapılan hatalı uygulamalar açıklanmıştır:

Tablo 12: Belediye Tarafından Uygulanan Örnek Ruhsat Bedeli Hesaplama Modülü

YFZ ADI (örnek iş kalemleri/analizle ri)	BOY (a)	EN (b)	METRAJ (axb)=(c)	BİRİM FİYATI (d)	ZAYİAT BİRİM (e)	TEMİNAT TUTAR (cxd)=(f)	İRAT TUTAR (g)	ZAYİAT TUTAR (c)x(e)=(h)	TOPLAM TUTAR (f)+(h)=i
Asfalt	A1	1	M ² Esas Alınır.	D1	Kaplamalar için (M ²)	Alınmıyor.	Durma göre	Kaplamalar için	(J)
Asfalt Altı Beton	A2	1	M ² Esas Alınır.	D2	Kaplamalar için (M ²)	Alınıyor	Duruma göre	Kaplamalar için	(K)
Tuvenan dolgu	A3	1	M ³ esas alınmalıdır.	D3	-	Alınıyor	-	-	(L)
Stabilize Dolgu	A4	1	M ³ esas alınmalıdır.	D4	-	Alınıyor	-	-	(M)
Vb.
TOPLAM:						(F)	(G)		(J+K+L+M)=(N)
HARC BEDELİ									(F+G)x0,002=(o)
KONTROLLÜK HİZMETİ									(mesafe)x(yüzde) =(p)
TOPLAM RUHSAT BEDELİ									(N)+(o)+(p)=(r)
Açıklamalar;									
a: projeye göre kazı uzunluğu.									
b: projeye göre tranşe genişliği.									
c: m ² bazında kazı alanı.									
d: idarelerce yayımlanan rayiçlere göre oluşturulmuş analiz/birim fiyat.									
İrat tutarı: Üst kaplaması Büyükşehir/İlçe Belediyesi tarafından yapılan zemin cinsleri için tahsil edilen bedel. (Kaplamanın başvuru sahibi tarafından yapılması halinde bu bedel alınmamaktadır.)									

Zayıt tutarı: 25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 no.lu İBB AYKOME kararına istinaden **kaplama yapım işleri** analizlerine uygulanan belirli yüzdelik, malzeme zayıtlarına (TL/m²) tekabül eden tutarların kazı talebine göre oluşan bedel.

Harç bedeli: alan tahrip tutarının (ATT/F) binde 2'si. (ATT/F): birim fiyatların, kazı alanıyla çarpılması.)

Kontrollük ücreti: 04.12.2020 tarihli ve 2020/1-4 no.lu İBB AYKOME kararına istinaden kazı uzunluklarına göre yapılan ücretlendirme.

Toplam ruhsat bedeli: toplam tutar (N) + harç bedeli (o) +kontrollük hizmeti (p)

a) Hesaplamalarda Bazı Tranşe Genişliklerinin 1 (Bir) Birim Sabit Katsayı Olarak Değerlendirilmesi

Toplam ruhsat bedelini oluşturan kalemlerin hesaplanmasında gerçek tranşe genişlik değerleri kullanılmamıştır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre tranşe; alt yapı tesislerinin içine yerleştirildiği ve üstünün usulüne göre kapatılarak eski haline getirilmesi gereken her türlü hendek ve çukur kazısını ifade etmektedir.

Başvuru sahipleri (gerçek ve tüzel kişiler) tarafından yapılan kazılara ilişkin başvurular İdarece değerlendirildikten sonra sonuçlandırılmaktadır. Bu kapsamda "altyapı kazı ruhsat formu" oluşturulmakta ve bu form vasıtasıyla yukarıdaki tabloya (ruhsat bedeli hesaplama modülüne) göre ruhsat bedelini oluşturan kalemler hesaplanmaktadır.

Altyapı kazı izni harcı, teminat, kontrollük hizmeti, irat ve zayıt tutarı toplam ruhsat bedelini oluşturmaktadır. Ruhsat bedeli hesaplama modülünde özellikle projeli işlerde (100 metreden fazla olan kazılarda) bazı tranşe enlerinin/genişliklerinin bir birim (sabit katsayı) alınarak hesaplama yapıldığı tespit edilmiştir. Tranşe genişlikleri genelde 10-100 cm arasında (kaplama genişlikleri ve büyük çaplı kazılar/İSKİ kazıları hariç) değişmektedir.

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere tranşe eni; altyapı kazı izni harcının, teminatın, irat ve zayıt tutarının belirlenmesinde esas alınan girdilerden biridir. Dolayısıyla kazı genişliklerinin gerçek değeri yerine sabit bir katsayı temel alınarak kullanılması ruhsat bedelini oluşturan kalemlerde hata yapılmasına neden olmuştur.

İdarenin, söz konusu hesaplamalarda; kazı projelerini, revize projeleri ve gerçek tranşe değerlerini dikkate alarak işlem/hesaplama yapması uygun olacaktır.

b) Hesaplamalarda Tranşe Derinliklerinin Kullanılmaması

Ruhsat bedeli hesaplamalarında dolgu malzemesi (tuvenan, kum, çakıl veya stabilize) gerektiren bazı iş kalemlerinde tranşe derinlikleri (metreküp hesabında yükseklik değeri) kullanılmamıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve diğer idareler tarafından yayımlanan birim fiyatlara ilişkin kitaplarda; dolgu malzemesi içeren poz tanımları/analizleri 1 m³ ölçü birimi, kaplama içeren pozlar ise metrekare cinsinden üst yüzey alanı üzerinden fiyatlandırılmaktadır.

Ancak, İdare tarafından altyapı kazılarına ilişkin bedellerin hesaplamasında; dolgu malzemesi içeren iş kalemlerini hacim/m³ ölçü birimi yerine, metraj/m² ölçü birimi üzerinden değerlendirmiştir. Yani (yukarıdaki tabloda/modülde görüleceği üzere) hesaplamalarda derinlik değerine yer verilmemiştir. Tuvenan, stabilize gibi dolgu malzemelerinin metrekare üzerinden hesaplamalara dahil edildiği tespit edilmiştir. Bu durum; altyapı kazı izni harçlarında ve teminat bedellerinde hata yapılmasına neden olmuştur.

Söz konusu tespiti bir örnek ile açıklayacak olursak; 2021 yılında (31.12.2021 tarihi itibarıyla) İdare tarafından İSKİ'ye altyapı kazıları (normal ve arıza kazıları) ile ilgili olarak toplamda 582.331,00 metre ve 32.938 adet izin ve kazı ruhsatı verilmiştir. Görülüşü üzere sayısal bir büyüklük söz konusudur. Yani, İSKİ'ye ait olan altyapı kazıları diğer gerçek ve tüzel kişi (başvuru sahipleri) kazılarına göre daha büyük/hacimli kazılardır. Bu nedenle altyapı kazılarına ilişkin bedellerin belirlenmesinde oluşan basit bir hata toplamda telafisi güç hatalar doğuracaktır. İSKİ, mevzuatı açısından harç muafiyetine tabi ise de, kazılarında derinlik değerinin kullanılmaması teminatlarında ciddi eksikliklerin oluşmasına neden olmuştur.

Bu itibarla, İdarenin, söz konusu hesaplamalarda, dolgu içeren iş kalemlerinde derinlik değerini hesaba katarak m³ ölçü birimi üzerinden işlem ve hesaplama yapması uygun olacaktır.

c) Alan Tahrip Tutarı ve Tranşe Kazı Birim Birim Fiyatlarının Hatalı Oluşturulması

İdare, tranşe kazı birim birim fiyatlarını, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında oluşturmamıştır.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, altyapı kazılarına ilişkin yapılan hesaplamalarda alan tahrip tutarı belirlenirken 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında birim fiyatların oluşturulması gerekmektedir. Ancak, İdare tarafından bu kapsamda birim fiyatların oluşturulmadığı ve/veya hatalı oluşturulduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki:

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Merkezi (İBB AYKOME) tarafından alınan 03.12.2019 tarihli ve 2019/1-11 no.lu; yine 16.06.2021 tarihli ve 2021/2-6 no.lu Kararlar ile ruhsat taleplerinde kullanılmak üzere tranşe kazı birim fiyatları belirlenmiştir. Bu fiyatlara ilişkin analizlerin incelenmesinde ise; fiyatlar oluşturulurken eski pozların kullanıldığı, bazı iş analizlerinde eksik pozların olduğu (örneğin makine ile kazı pozunun analizlerde olmaması gibi) ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi kapsamında birim fiyatların belirlenmediği, bunların yerine söz konusu birim fiyatların TÜİK verilerine göre belirlendiği (arttırıldığı ve/veya güncellendiği) görülmüştür.

Ruhsat bedeli hesaplama modülünde (yukarıdaki tabloda) görüleceği üzere, altyapı kazı izni harçlarının, teminat, irat ve zayıt tutarlarının belirlenmesinde söz konusu birim fiyatlar kullanılmaktadır. Hatalı belirlenen birim fiyatlar, bahsi geçen tutarlarında hatalı olmasına neden olacaktır. Bu nedenle alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim fiyatları hatalıdır, dolayısıyla altyapı kazı izni harçlarında, teminat, irat ve zayıt tutarlarında da hata oluşmuştur.

Sonuç olarak İdare, alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim fiyatlarını; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi ve bu madde hükümleri doğrultusunda alınan AYKOME kararları ile oluşturmalıdır.

d) Asfalt Kaplamaları İçin Teminat Alınmaması

İdare, altyapı kazılarında asfalt kaplaması gerektiren işler için teminat bedeli hesaplamamıştır.

Kazı ruhsatlarının verilmesi esnasında alınması gereken teminat bedellerinden birini de asfalt kaplaması gerektiren işler oluşturmaktadır. Ancak yapılan incelemede, ruhsat bedeli hesaplamalarında asfalt kaplamaları için herhangi bir teminatın hesaplanmadığı/alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hesaplamalarda bazı tranşe genişliklerinin 1 (bir) birim sabit katsayı olarak değerlendirmesi ile ilgili olarak; 16.06.2021 tarihli ve 2021/2-5 sayılı AYKOME Kararı ile tranşe genişliğinde uygulanacak standartların

ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek değiştirildiği, altyapı kazı izinlerinin ruhsatlandırılmasında kullanılan AYBİS programının tranşe genişliklerindeki bu değişikliğe entegre edilerek yazılımsal güncellemelerin de yapıldığı ve 01.08.2021 tarihinden itibaren de tranşe genişliklerinin (en değerinin) değişken olmasının sağlanarak ruhsat bedellerinin bu doğrultuda hesaplandığı, hesaplamalarda tranşe derinliklerinin kullanılmaması ile ilgili olarak; bulgu doğrultusunda çalışmalara ve geliştirilmelere başlanıldığı, alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim fiyatlarının hatalı oluşturulması ile ilgili olarak; 24.03.2022 tarihli ve 2022/2-1 sayılı AYKOME Kararı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi resmi kurumlar tarafından her yıl yayımlanan birim fiyatların kullanılarak poz analizlerinin güncellendiği ve bu kapsamda birim fiyatların kullanılmaya başlanıldığı, asfalt kaplamalarında teminat alınmaması ile ilgili olarak ise; bulgu doğrultusunda çalışmalara ve geliştirilmelere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tranşe genişliklerinde; kazı projelerine, revize projelere ve gerçek tranşe değerlerine göre, dolgu içeren iş kalemlerinde ise; tranşe derinlik değerinin hesaba katılarak m³ ölçü birimine göre işlem ve hesaplama yapılmasının gerektiği, alan tahrip tutarı ve tranşe kazı birim fiyatlarının ise; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi ve bu madde hükümleri doğrultusunda alınan AYKOME kararları ile oluşturulmasının ve teminatların hesaplanmasında da gerekli özen yükümlülüğünün gözetilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Zira, 2021 yılında (31.12.2021 tarihi itibarıyla) İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere toplamda (normal ve arıza için) 1.437.505 metre ve 54.239 adet izin ve kazı ruhsatı verilmiştir. Altyapı kazılarına ilişkin yapılan tüm idari faaliyetler; mevzuat ve İBB AYKOME kararları ile desteklenmelidir. Örneğin 100 metre üzerindeki kazıların projeli olması veya 100 metre altındaki kazıların projesiz olması (altyapı veri sistemine bilgi girişi ile izin ve ruhsat verilmesi) yönteminin İBB AYKOME kararı ile desteklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla İdare tarafından detaylı hesaplama gerektiren altyapı kazılarına yönelik hem saha çalışmalarındaki denetimler artırılmalı hem de izne ve ruhsata esas olan bedel hesaplamalarında tam ve doğru bir yöntem geliştirilmelidir. Altyapı çalışmalarının 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği ve ilgili diğer mevzuatlar ve ikincil düzenlemeler kapsamında yürütülmesi gerekmektedir. Büyükşehir dâhilindeki altyapı hizmetlerinin etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla İBB AYKOME'nin gerekli kararları alması kamu yararına olacaktır.

BULGU 8: Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde olmak üzere yıl sonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

“Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.”,

Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise;

“Muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.”,

Düzenlemeleri yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik gereği, üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenecek sürelerde kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmelidir. İdarenin, genel yönetim kapsamında yer alan idareler arasında bulunması nedeniyle, Taşınır Mal Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemelere riayet etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında kayıtlı bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği; birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yıl sonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği; İdarenin Mali Kontrol Müdürlüğüne yayımlanan 30.07.2018

tarihli ve 322 sayılı kurum içi Başkanlık Tebliği ile taşınır işlem sürecinde yer alan personele gerekli bilgilendirme yapıldığı halde hatalı uygulamaların devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguya esas konunun tüm birimlere bildirildiği, tüketim malzemelerinin çıkışında riayet edilmesi gereken hususlar ve sürelerle ilişkin tebliğ çalışması yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, 2021 yılı içerisinde üçer aylık dönemleri aşacak şekilde yapılan 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin giderleştirme işlemleri, mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilmektedir.

BULGU 9: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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

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

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

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

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

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

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

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

• İKN: 2016/262639

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 31.12.2020-6.923.540 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 03.11.2021-1.350.000 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 05.10.2021-3.500.000 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 06.09.2021-2.008.000 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 04.08.2021-65.540 TL

• İKN: 2020/449400

320-Bütçe Emanetleri Hesabına giriş: 06.04.2021-83.957.472,12 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 28.05.2021-48.931.930 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 05.05.2021-5.000.000 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 04.05.2021-20.000.000 TL

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabından çıkış: 29.04.2021-10.007.472,12

TL

120-Gelirlerden Alacaklar Hesabından mahsupla çıkış: 18.05.2021-18.070 TL

Örneklerden anlaşılacağı üzere; 2016/262639 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 31.12.2020 tarihinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 6.923.540 TL'nin ödemesi, 2020/449400 İhale Kayıt Numaralı (İKN) ihaleye ait olup, hak sahibine ödenmek üzere 06.04.2021 tarihinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan 83.957.472,12 TL'den sonra yapılmıştır. Oysa, 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alış tarihi daha önce olduğu için, öncelikle 6.923.540 TL'nin ödenmesi gerekir idi.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; giderlerin ödenmesi aşamasında İdareye gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların ve aksatılması halinde kamu hizmetinin yürütülmesini imkansızlaştıracak nitelikteki işlerin hakediş ödemelerine öncelik verildiği ve genel olarak 5018 sayılı Kanun'a uyulmaya çalışıldığı ifade edilmişse de; bulguda da belirtildiği üzere, mevzuat gereği öncelik verilen ödemelerin dışındaki bazı ödemelerde muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenme kuralına uyulmamıştır.

Sonuç olarak, Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması

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

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

Bahsi geçen husus için, 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi gereği hazırlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de düzenleme yer almaktadır. Anılan Yönetmelikler uyarınca, varlık, kaynak,

gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile kamu idarelerinin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemler ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükler ile kamu idarelerinin her türlü garanti ve taahhütlerinin nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

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

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

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

Tablo 13: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları

Ekonomik Kodlar					Açıklama	Bütçe ile Tahmin Edilen	Net Devreden	Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Devirden Tahsilat	Yılı Tahsilatı	Toplam Tahsilat
1	2	3	4	5								
03	06	01			Taşınmaz Kiraları	505.760.000,00	459.962.685,00	591.366.241,00	1.051.328.926,00	85.173.743,00	351.330.912,00	436.504.655,00
03	06	01	01		Lojman Kira Gelirleri	2.100.000,00	0	1.809.001,00	1.809.001,00	0	1.809.001,00	1.809.001,00
03	06	01	01	00	Lojman Kira Gelirleri	2.100.000,00	0	1.809.001,00	1.809.001,00	0	1.809.001,00	1.809.001,00
03	06	01	02		Ecrimisil Gelirleri	100.000.000,00	202.954.180	166.569.616	369.523.796	18.682.712	62.359.239,00	81.041.951,00
03	06	01	02	00	Ecrimisil Gelirleri	100.000.000,00	202.954.180,00	166.569.616,00	369.523.796,00	18.682.712,00	62.359.239	81.041.951
03	06	01	99		Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	403.660.000,00	257.008.505,00	422.987.624,00	679.996.129,00	66.491.031,00	287.162.673,00	353.653.704,00
03	06	01	99	01	Kira Gelirleri	65.000.000,00	68.545.600,00	50.921.169,00	119.466.768,00	10.253.594,00	29.455.693,00	39.709.287,00
03	06	01	99	02	Kullanım Hakkı Gelirleri	300.000.000,00	181.220.746,00	323.733.954,00	504.954.700,00	50.794.837,00	212.308.569,00	263.103.406,00
03	06	01	99	03	Tahsis Gelirleri	660.000,00	9.001,00	1.364.974,00	1.373.975,00	244.226,00	1.101.031,00	1.345.257,00

03	06	01	99	04	Hal Müdürlüğü Kira Gelirleri	36.000.000,00	7.233.158,00	40.200.054,00	47.433.212,00	5.198.374,00	37.529.906,00	42.728.280,00
03	06	01	99	05	Hafriyat Alanları Gelirleri	2.000.000,00	0	6.767.473,00	6.767.473,00	0	6.767.473	6.767.473,00
05	09	01	99	10	Mesken Kira Gelirleri	1.500.000,00	1.442.521,00	1.478.117,00	2.920.638,00	139.573,00	599.909,00	739.482,00
05	09	01	99	11	Mesken Ecrimisil Gelirleri	2.000.000,00	6.468.737,00	3.077.075,00	9.545.812,00	153.809,00	2.081.748,00	2.235.557,00

Yapılan incelemede, İdare tarafından tahsil edilmesi gereken cari dönem ve gelecek dönemlere ait maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin ilgili nazım hesaplarda takip edilmediği ve mizan kayıtları ile bilanço dipnotunda yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerine ilişkin Emlak Bilgi Sisteminde tahakkuk kaydı oluşturulduğu, Finansal Yönetim Sistemi programının devreye alınması ile entegrasyon çalışmalarının tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, tahsil edilmesi gereken cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin muhasebe kayıtlarına alınması ve bilanço dipnotunda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Yevmiye İşlemlerinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

İdarenin muhasebe kayıtlarında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak geriye dönük kayıtların yer aldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesine göre; işlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesine göre ise; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin kayda geçirildiği tarih ile hesap dönemi başından yevmiye numaralarının (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar sıralı ve birbirini takip eder şekilde geriye dönük herhangi bir kayıt olmadan verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yevmiye numaraları ile yevmiye tarihlerinin uyumlu olmadığı, geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki: Yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenmektedir. Bu şartı sağlamayan, yani kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan bazı yevmiye kayıtları bulunmaktadır. Bu hususa ilişkin olarak aşağıdaki tabloda da 20 adet örnek gösterilmiştir.

Tablo 14: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları İle Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösterir Örnek İcmal

Yevmiye No	Yevmiye Tarihi	Önceki Yevmiyenin Tarihi
277028	31.03.2021	10.06.2021
282856	01.04.2021	10.06.2021
289411	04.04.2021	10.06.2021
299750	09.04.2021	10.06.2021
302490	12.04.2021	10.06.2021
308751	15.04.2021	10.06.2021
313654	19.04.2021	10.06.2021
321811	22.04.2021	10.06.2021
324097	25.04.2021	10.06.2021
333664	30.04.2021	10.06.2021
335570	02.05.2021	10.06.2021
346157	08.05.2021	10.06.2021
347870	11.05.2021	10.06.2021
349798	14.05.2021	10.06.2021
352994	18.05.2021	10.06.2021
357832	21.05.2021	10.06.2021
359808	23.05.2021	10.06.2021
421134	01.06.2021	30.06.2021
421135	25.06.2021	30.06.2021
421136	29.06.2021	30.06.2021

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak, gerekli düzeltme işlemlerinin ve muhasebe programında yazılımsal kontrollerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, İdarenin muhasebe kayıtlarını/yevmiye kayıtlarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapması gerekmektedir.

BULGU 12: İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazın Tahsis ve Kullanımına ilişkin Hatalı İşlemlerin Yapılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazın, bir protokolle Küçükçekmece Belediyesine tahsis edilmesine ilişkin olarak alınmış İBB Meclis Kararı doğrultusunda düzenlenen protokol hükümlerine aykırı kullanıldığı, taşınmaz üzerinde izin alınmaksızın değişiklik yapıldığı, tahsis süresinin Meclis Kararı olmaksızın uzatıldığı ve protokol kapsamı dışında yer alan başka taşınmazların da işgal edilmek suretiyle kullanılmış olmalarına rağmen bu kullanımlar karşılığında ecrimisil alınmadığı görülmüştür.

a) Küçükçekmece Belediyesine Tahsis Edilen Taşınmazın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olup Küçükçekmece İlçesinde yer alan Metin Oktay Stadyumu çevresindeki 14 adet dükkânın, Küçükçekmece Belediyesine tahsis edilmesine ilişkin alınan İBB Meclis Kararına istinaden düzenlenen protokolde belirlenen amaçlar için kullanılmadığı anlaşılmıştır.

16.06.2005 tarih ve 1156 sayılı İBB Meclis Kararında;

“ ...

Söz konusu yerdeki tamirhane olarak kullanılan dükkânların tahliyesinin sağlanarak Aşevi yapılmak üzere Küçükçekmece Belediyesi adına tahsislerinin yapılmasına ilişkin teklifin gündeme alınarak karara bağlanması hususunu arz ederim...” denilmek suretiyle oybirliği ile kabul edilmiştir.

11.10.2005 tarih ve 1646-989 sayılı Encümen Kararında;

“ ...

Metin Oktay Stadyumu ve altındaki dükkânların (14 adet) Metin Oktay Stadyumunda başta futbol olmak üzere diğer sportif etkinliklerin yanında, resmi törenler, kutlamalar ile Küçükçekmece Kaymakamlığının ve Belediye tarafından düzenlenen etkinliklerin büyük bölümünün bu stadyumda yapıldığından bahisle... 10 yıl süreyle 5216 sayılı Belediye Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca İlçe Belediye Başkanlığı ile yapılacak protokol çerçevesinde yerin intifa hakkı verilmesi İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17.06.2005 tarih ve 1252 sayılı kararı ile uygun görülmüştür.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz..." hükmü yer almaktadır.

01.09.2005 tarihinde imzalanan ve halen geçerli olan Protokol'un "Hukuki Hükümler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Mezkûr taşınmaz İlçe Belediyesi tarafından kamu hizmetlerinde kullanılacaktır. (sportif etkinliklerin yanında, resmi törenler, kutlamalar vs. gibi sosyal etkinlikler) Ancak İlçe, bu yeri veya bir kısmını, dilerse aynı amaçla başka bir kurum, kuruluşa (gerçek veya tüzel kişiler) kullandırabilir. Yapılabilecek her türlü restorasyon ve tadilat masrafları ilçeye ait olacaktır. Her türlü tasarruf için de İstanbul Büyükşehir Belediyesinden onay olmak zorunluluğu mevcuttur. Tahsis süresi hitamında taşınmaz ve üzerindeki muktesatın hiçbir ihtara gerek kalmaksızın Belediye mülkiyetine geçeceğini taraflar peşinen kabul eder." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen Meclis Kararına göre; söz konusu taşınmazın, öncelikle üzerindeki dükkânların tahliyesi sonrasında aşevi olarak kullanılmak üzere Küçükçekmece Belediyesine tahsisi öngörülmüş olmasına rağmen alınan Encümen Kararı; iki idare arasında bir protokol imzalanmak suretiyle intifa hakkı kurulması yönündedir. Ancak, her ne kadar Encümen Kararında intifa hakkı kurulmasından bahsedilmişse de, düzenlenen protokol bedelli tahsis hükümlerini içermekte olup söz konusu taşınmazın aşevi kullanımının dışındaki amaçlar için kullanılmasına olanak sağlanmıştır. Protokol hükmüne göre, Küçükçekmece Belediyesinin kullanımına verilen taşınmazın kamu hizmetlerinde kullanılması gerekmektedir. Protokolde kamu hizmetlerinin kapsamı da daraltılarak; taşınmazın sadece sportif etkinlikler, resmi törenler, kutlamalar gibi sosyal etkinlikler için kullandırılabilmesi belirtilmiştir. Ayrıca, taşınmaz üzerinde yer alan dükkânların üçüncü kişilere kullandırılması durumunda da kamu hizmeti şartının aranacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bahsi geçen taşınmaz üzerinde yer alan dükkânların, Protokol hükümlerinde öngörülen kamu hizmetlerinde kullanılmadığı, protokolde tanımlı 14 dükkânın İstanbul Büyükşehir Belediyesinin izni ve onayı olmaksızın 3 katlı bir bina ve 4 adet dükkâna dönüştürüldüğü; söz konusu bina ve dükkânların özel hukuk tüzel kişilerine kullandırıldığı;

dolayısıyla bu bina ve dükkânların sportif etkinlikler, resmi törenler, kutlamalar gibi sosyal faaliyetler için değil ticari amaçlı olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesindeki düzenlemeye göre, kamu kurum veya kuruluşlarına kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla tahsisli olarak verilen taşınmazların amacı dışında kullanılmaması ayrıca, tahsis protokolünün belediye meclis kararına uygun şekilde düzenlemesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; konunun incelenerek gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

b) Tahsis Edilen Taşınmaz Üzerinde İzin Alınmaksızın Değişiklik Yapılması

Metin Oktay Stadyumu çevresindeki 14 adet dükkân, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin izni ve onayı olmaksızın 1 adet bina ve 4 adet dükkâna dönüştürülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Büyükşehir belediyesi, ilçe (...) (2) belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir..."

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

01.09.2005 tarihinde imzalanan ve halen geçerli olan Protokol'un "Konu" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan, Küçükçekmece ilçesi, Dış Kumsal mevkiinde bulunan ... Metin Oktay Stadyumu'nun (etrafındaki 14 adet dükkânlar ile birlikte) Küçükçekmece Belediye Başkanlığına tahsisi."

Aynı Protokol'ün "Hukuki Hükümler" başlıklı 5'inci maddesinde de;

"Mezkûr taşınmaz İlçe Belediyesi tarafından kamu hizmetlerinde kullanılacaktır. (sportif etkinliklerin yanında, resmi törenler, kutlamalar vs. gibi sosyal etkinlikler) Ancak İlçe, bu yeri

veya bir kısmını, dilerse aynı amaçla başka bir kurum, kuruluşa (gerçek veya tüzel kişiler) kullanılabilecek her türlü restorasyon ve tadilat masrafları ilçeye ait olacaktır. Her türlü tasarruf için de İstanbul Büyükşehir Belediyesinden onay olmak zorunluluğu mevcuttur. Tahsis süresi hitamında taşınmaz ve üzerindeki muktesatın hiçbir ihtara gerek kalmaksızın Belediye mülkiyetine geçeceğini taraflar peşinen kabul eder.” denilmektedir.

Bahsi geçen Protokol hükümlerinden anlaşılacağı üzere, bedelli tahsise konu olan taşınmaz bünyesinde yer alan 14 adet dükkâna dair yapılacak her türlü tasarruf İstanbul Büyükşehir Belediyesinin onayına tabidir. Bunun yanı sıra gerek 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun gerekse de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun hükümleri gereğince, kamu kurum ve kuruluşları ile tüzel veya özel kişilerin imar uygulamalarında yapacakları her türlü iş, işlem veya değişiklik için ilgili belediyelerinden izin almaları bir zorunluluktur. Ayrıca, yapılan tüm imar uygulamaları Büyükşehir Belediyelerinin denetimine tabi tutulmuştur.

Yapılan incelemede; mülkiyeti İdarede, kullanım hakkı ise Küçükçekmece Belediyesinde olan taşınmaz üzerindeki 14 adet dükkânın, İBB'den herhangi bir ruhsat veya onay alınmaksızın 3 katlı bir bina ile 4 adet dükkâna dönüştürüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; konunun incelenerek gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

c) Tahsis Süresinin Meclis Kararı Olmaksızın Uzatılması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Küçükçekmece Belediyesi arasında yapılan Protokolün süresinin, sonra erdikten sonra Büyükşehir Belediye Meclis Kararı olmaksızın uzatıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde;

“Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz...”

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile

idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine...geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir.

...

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

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde;

"...

Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek...",

Aynı Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendinde ise;

"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.",

Hükümleri yer almaktadır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyelerin; taşınmazlarının alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine ya da tahsislerinin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine yetkili organı meclisleridir. Bunun yanı sıra encümenlerin taşınmaz yönetimindeki görevlerinin ise, ancak 3 yılı geçmeyecek şekilde kiralama yapılmasına karar vermek ve taşınmazlar ile ilgili meclis kararlarını uygulamak olduğu görülmektedir.

Yapılan incelemede; 01.09.2005 tarihinde yapılan Protokolün süresinin 11.10.2015 tarihinde bittiği, bu sürenin 27.01.2016 tarih ve 399-359 sayılı Büyükşehir Belediyesi

Encümeni Kararı ile 5 yıl uzatıldığı görülmüştür. 01.01.2021 tarihinde sona eren Protokolün ise herhangi bir Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı olmaksızın devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Bedelli olarak tahsis edilen taşınmazın Protokol süresinin bitiminden sonra, tahsis işlemi devam edecek ise yeni bir meclis kararı alınmalıdır. Bu durumda, Meclis Kararı olmaksızın Encümen Kararı ile tahsis süresinin 5 yıl uzatılması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü yapılan işlem bedelli tahsis işlemi olup bir kiralama işlemi değildir. Ayrıca, 5393 sayılı Kanun'da tahsis işlemlerinin süresinin uzatılmasına dair encümene bir yetki de verilmemiştir. Kiralama işlemlerinde ise; encümenin, ihale yapılması şartıyla, ancak 3 yıllık kiralamalara dair karar alabileceğine ilişkin ifadeye yer verilmiştir. Dolayısıyla, 01.01.2021 tarihinden itibaren süresi biten Protokolün Meclis Kararı bulunmaksızın tahsisli olarak devam ettirilmesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; konunun incelenerek gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

d) Protokol Kapsamında Kullanılan Taşınmaz Dışındaki Kullanımlar İçin Ecrimisil Alınmaması

Protokol'de bahsi geçen taşınmaz dışında, mülkiyeti yine İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan taşınmazların üçüncü kişilerce işgal edilmesine rağmen ecrimisil alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında düzenlenir. (Değişik ikinci cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Bu malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirlenir." denilmektedir.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise aynen;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali

üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idarelerinin taşınmazlarının üçüncü kişilere ihale suretiyle kiralanması ve kira geliri elde edilmesi esastır. Ancak, belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şagillerden tazminat niteliğinde ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespiti gerekse tahsilatı aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki kamu idaresi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede; Protokol kapsamında bedelli tahsis edilen taşınmazın sınırları dışında, İdarenin başka taşınmazlarının da işgal edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; konunun incelenerek gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgunun a, b, c ve d bentlerinde ayrıntısı verilen aykırılıklara istinaden İdarece bahsi geçen taşınmaz üzerindeki tahsisin kaldırılıp tahliye işlemlerinin başlatılması gerekmekte olup, ilgili taşınmazın 16.06.2005 tarih ve 1156 sayılı İBB Meclis Kararına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 13: İdareye Ait Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Bazılarının Kira Bedelleri Zamanında Ödenmemesine Rağmen Bu Kiracılar İçin İdari Yaptırım Uygulanmaması

Hal Müdürlüğü yönetiminde bulunan Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde, kira bedellerini zamanında ödemeyenlerden bazılarının İdare tarafından tebligat yapılmadığı ve buna bağlı olarak Belediye Encümenince kira sözleşmelerinin feshine ilişkin bir karar alınmadığı ve iş yerlerinin tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden belediyeler, toptancı hallerindeki iş yerlerini kiralama veya satış yoluyla işletebilmektedir. Bu maddenin altıncı fıkrasının (a) bendinde ise; kira bedeli veya tahsis ücretini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenler ile teminatını süresinde

vermeyenlerin, kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında da;

“Kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde, pazar yerlerinde faaliyet gösterenler ise satış yerlerini yedi gün içinde tahliye etmeye mecburdur. Bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerler, belediye zabıtası tarafından tahliye ettirilir.” hükmü bulunmaktadır.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'te de benzer düzenlemeler yer almaktadır.

Tahliyesi sağlanan iş yerlerine ilişkin olarak da Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen *“...İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır.”* hükmünün işletilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bayrampaşa ve Ataşehir hallerinde bulunan ve kira borcunu süresinde ödemeyen birçok iş yerinin olduğu ve İdare tarafından bazıları için uyarı yazısı gönderildiği bazıları için de tebligat gönderilmesine rağmen kirasını ödemeyenlerin Belediye Encümenine iletilmediği tespit edilmiştir.

Diğer yandan, söz konusu tebligat süreçleri düzgün işletilmediğinden Belediye Encümenince kira sözleşmelerinin feshine ilişkin bir karar alınmamıştır. Dolayısıyla mevzuat gereği olarak yapılması gereken tahliye işlemleri de gerçekleştirilememiştir. Tahliyesi sağlanamayan söz konusu iş yerleri, faaliyetlerine halihazırda devam etmektedirler.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2021 yılında Bayrampaşa Halinde 178 ve Ataşehir Halinde ise 80 iş yeri kiracısına kirasını süresi içerisinde ödemediğinden dolayı, kira borçlarını 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'un 315'inci maddesi gereği 30 (otuz) gün içerisinde ödemeleri yönünde tebligat gönderildiği, tebligat sonucu Bayrampaşa Halinde 113 ve Ataşehir Halinde ise 61 iş yerinin söz konusu döneme ait kira borçlarını tamamen ödemediği, kira borçlarını tamamen ödemeyen Bayrampaşa Halinde 65 ve Ataşehir Halinde ise 19 iş yeri hakkında yasal sürecin devam ettiği; tebligata konu kira bedellerini kısmen ödeyenler ve hiç ödeme yapmayanlar ile ilgili 5957 sayılı Sebze ve Meyveler

ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yasal süreç takip edilerek gerekli yasal işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, gerekli tebligatların yapıldığı, yasal sürecin devam ettiği ve ödemede gecikenler hakkında mevzuata göre işlem yapılacağı ifade edilse de, İdareden alınan bilgilerde tebligat gönderiminde gecikildiği ve buna bağlı olarak diğer yasal süreçlerin geriden geldiği görülmüştür. Dolayısıyla İdarece mevzuata tabi işlemlerin yasal süresi içinde yapılarak sürecin idame ettirilmesi uygun olacaktır.

Netice olarak, bu iş yerlerinin, kira sözleşmelerinin mevzuat uyarınca Belediye Encümeni tarafından feshine karar verilip tahliyesi sağlanarak 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun İşletme Hakkının Ecrimisil Karşılığında Belediye Şirketine Bırakılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan Şişli ilçesi 1759 ada 65 parselde bulunan 4.096,20 m² alanlı Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun tasarrufunun ecrimisil bedeli ödenmesi karşılığında Belediye Meclisi tarafından alınmış bir karar olmamasına rağmen Belediyenin şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakıldığı görülmüştür.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu yaklaşık 4.500 kişi oturma kapasiteli, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan İstanbul'un en önemli konser ve etkinlik mekânlarından biridir.

Söz konusu taşınmazın kullanımına ilişkin olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince 2021 yılı için ücret tarifesi belirlenmiş; gece tarifesi olarak 100.000,00 TL, gündüz tarifesi olarak 60.000,00 TL ve prova bedeli olarak da 25.000,00 TL bedel ödenmesi gerektiği karara bağlanmıştır. Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunda yapılacak her bir etkinlik için etkinliğin yapılacağı zamana göre belirlenen tarife üzerinden ücretlendirilmesi Belediye Meclisi Kararı gereğidir. Bir başka deyişle, söz konusu yerin kullanılması karşılığında Belediye hesabına Meclis tarafından belirlenen ücret tarifesi karşılığı tutarın yatırılması esastır.

Yapılan incelemede, söz konusu taşınmazın kullandırılması karşılığında Belediye Meclisi tarafından belirlenen tarife üzerinden herhangi bir ücret tahsil edilmediği, taşınmazın tasarrufunun ecrimisil bedeli karşılığında Belediye şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakıldığı, bu

sayede taşınmazın kullanılması ve kullanılması karşılığında gelir elde edilmesi gibi hususlarda Kültür AŞ'nin tek söz sahibi haline geldiği, Belediyenin taşınmaz üzerinde başkaca bir tasarrufunun bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmazın 2021 yılı içerisinde haziran ile kasım ayları arasında toplamda 120 defa kullanıldığı, bu kullanımlardan 14 adedinin “Şehir Tiyatroları Açık Hava Yaz Oyunları” ve “Cemal Reşit Rey Senfoni Orkestrası” gibi idarenin iç kaynakları ile düzenlemiş olduğu faaliyetlere ilişkin olduğu, geriye kalan 106 adet etkinliğin ise piyasada faaliyet gösteren çeşitli sanatçılara ait kullanımlar olduğu görülmüştür.

Belediye Meclisi tarafından kabul edilen ücret tarifesine göre Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun bir gecelik kullanımının 100.000,00 TL olarak belirlenmesinden dolayı taşınmazın 106 adet etkinlik için kullanımı karşılığında Belediyenin en az 10.600.000,00 TL (provalar hariç) gelir elde etmesi gerekmektedir. Ancak, söz konusu taşınmazın işletme hakkı aynı dönemler için ecrimisil bedeli karşılığında Belediye şirketi olan Kültür AŞ'ye bırakılmış, taşınmazın kullanımda olduğu dönemler için söz konusu Şirkete 7.315.813,20 TL ecrimisil bedeli tahakkuk ettirilmiştir.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosunun işletme hakkının herhangi bir ihale yapılmaksızın, ecrimisil bedeli ödenmesi karşılığında devredilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi İdarenin uygulamış olduğu bu yöntem ile Belediye 3.284.186,80 TL gelirden de mahrum kalmıştır. Bu durum, Belediyenin gelirlerinde azalmaya yol açmış, Belediyenin elde etmesi gereken gelirleri kanuni bir dayanağı olmaksızın Şirketin elde etmesine sebebiyet vermiştir.

Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için işgalciden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için taşınmazın bulunduğu yerin mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava Tiyatrosu gibi önemli bir yapının işgale uğraması, bunun Belediyenin bilgisi dışında gerçekleşmesi hayatın olağan akışına aykırıdır. Ecrimisil karşılığı söz konusu taşınmazın tasarrufunun Belediye şirketine bırakılması İdarece bir kiralama yöntemi olarak değerlendirilmiştir. Ancak, Harbiye Cemil Topuzlu Açık Hava

Tiyatrosunun kiralanması, mevzuat gereği, ancak işletme hakkının ihale ile kiraya verilmesi suretiyle yapılabilecek bir işlemdir. İdare, ecrimisil uygulaması ile hem mevzuat gereği olan ihale yapma zorunluluğuna uymamış hem de belirlenen ücret tarifesi dışında bir ecrimisil bedeli belirlenmesi suretiyle buranın kullandırılmasından elde edilecek ve Belediye gelirleri arasına kaydedilecek muhtemel gelirin Kültür AŞ'ye aktarılmasına sebebiyet vermiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işletmeye verilmek üzere ihale edildiği; Belediye Encümeni tarafından taşınmazın tescilli tabiat varlığı olması sebebiyle ilgili koruma kurulundan izin alındıktan sonra ihale edilmesini teminen ihale dosyasının yeniden değerlendirilmesi için dairesine iade edildiği; ilgili koruma kurulundan kiralama için izin istenildiği, ancak cevap alınmadığı; bu aşamada alandaki kültürel etkinliklere ecrimisil uygulaması ile devam edildiği; bölgedeki imar uygulaması çalışmalarının tamamlanarak koruma kurulundan gerekli izinler alındıktan sonra taşınmazın en kısa süre içinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edileceği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabından da görüleceği üzere, söz konusu taşınmazın ihale yoluyla kiraya verilmesi yolunun denenmesi yalnızca teşebbüs aşamasında kalmış, Encümen tarafından ihale dosyasının ilgili dairesine iade edilmesi suretiyle taşınmazın ihale yoluyla kiraya verilmesi hususu fiiliyata geçirilememiştir. Taşınmazın işletme hakkının ihale yolu ile kiraya verilememesi karşısında, söz konusu taşınmazın kültürel etkinliklerde kullandırılmasının sağlanması açısından İdarenin elinde yalnızca tek bir alternatif kalmaktadır. Bu da taşınmaz yönetiminin İdare personeli eliyle yürütülmesidir. Bir diğer ifadeyle taşınmazın Belediye Meclis Kararından belirtilen tarife üzerinden İdare tarafından kullandırılması gerekmektedir. Taşınmazın işletme hakkının ecrimisil karşılığında Belediye şirketine bırakılmasının yasal bir dayanağı bulunmamaktadır.

Netice olarak, Belediye söz konusu yeri kiralama suretiyle kullandırmak istiyorsa bunu 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale etmek suretiyle yapmalı; kiralama yöntemi İdare tarafından uygun görülüyorsa, Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine uyularak, taşınmazın İdarenin kendisi tarafından yönetilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 15: Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakkta Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarından bazılarının, İdarece tesis edilmiş hukuki bir işleme dayanmaksızın üçüncü kişilerce kullanıldığı, söz konusu taşınmazların ne şekilde kullanıldığı hakkında İdarenin bilgisinin bulunmadığı ve söz konusu yerlerden ecrimisil veya kira bedeli tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise; 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının 3 yıla kadar belediye encümeni kararına binaen ihale yapılması; 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararına binaen ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi mümkündür. Dolayısıyla, kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre; İdare taşınmazlarının herhangi bir şekilde işgalli kullanılması halinde, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

Üzerinde çeşitli şekillerde kullanım bulunan Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan örnekleme yöntemi ile seçilenlerin incelenmesi ve Belediye personellerine yerinde tespit çalışmalarının yaptırılması sonucunda; bazı taşınmazların herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanıldığı, ancak bu kişiler hakkında ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların tahliyesi için herhangi bir işlem başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanılan ancak, haklarında ecrimisil ve tahliye işlemleri başlatılmayan ve Belediye tarafından herhangi bir gelir elde edilmeyen taşınmazların ayrıntılarına yer verilmiştir:

Tablo 15:Kullanımı Hakkında İdarenin Bilgisi Bulunmayan Yerleri Gösterir Tablo

Sıra No	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Tespit
1	Bakırköy	Sakızağacı	32	19	Parselin üzerinde M... H... isimli işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.
2	Bakırköy	Sakızağacı	32	34	Parselin üzerinde E... isimli işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.
3	Bakırköy	Sakızağacı	32	20	Parselin üzerinde üzerinde N... ve A... S... isimli 2 ayrı işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.
4	Bakırköy	Kartaltepe	869	105	Parsel üzerinde İBB'ye ait lojman binaları dışında sadece 1 dairesi İBB Lojmanı olarak kullanılan zemin + 4 katlı 2 ayrı bina işgalinin olduğu tespit edilmiştir.
5	Başakşehir	Kayabaşı	991	1	Parsel üzerinde ... Turizm tarafından kullanılan şantiye alanının bulunduğu tespit edilmiştir.
6	Kadıköy	Rasimpaşa	545	19	Parsel üzerinde R. A. tarafından işletilen ücretli WC, H. B. tarafından işletilen işyeri eklentisi, T. S. tarafından işletilen çiçekçi dükkanının eklentisi bulunduğu tespit edilmiştir.
7	Kadıköy	Göztepe	2979	83	Parsel üzerinde Özel Göztepe ... Parkı ve müşteri otoparkı ile İ... İstanbul E... Hizmetleri AŞ'ye ait halı sahanın bir kısmının kaldığı tespit edilmiştir.

8	Sarıyer	Sarıyer	1072	32	Parsel üzerinde Sarıyer Belediyesi Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğüne ait tesis bulunduğu tespit edilmiştir.
9	Şişli	Dikilitaş	1199	355	Parsel üzerinde B.. Sitesi A blok tarafından site bahçesi, basketbol sahası ve site otoparkı kullanımı olduğu tespit edilmiştir.
10	Zeytinburnu	Kazlıçeşme	1627	1	Parsel üzerinde çeşitli kişiler tarafından ticari amaçlı kullanılan bostanların bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu tablodan da görüleceği üzere, İstanbul ilinin çeşitli ilçelerinde Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar gerek başka belediyeler tarafından gerekse de üçüncü şahıslar tarafından işgal edilmiş, bu yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilmemiş ve tahliye işlemi başlatılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu ışığında tespit çalışmaları tamamlandıktan sonra mer'î mevzuat hükümlerine göre gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, işgalli kullanılan İdare taşınmazlarının tespiti ve bu tespit sonrasında geçmiş kullanımlara yönelik ecrimisil talep edilmesi, akabinde söz konusu taşınmazların tahliyesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketlerine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazları özel elektrik dağıtım şirketlerince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ)'ye, özel şirketler olan Boğaziçi Elektrik Dağıtım AŞ (BEDAŞ) ile İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ (AYEDAŞ)'ye tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasındaki "*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.*" hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine

göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan "Enerji Piyasası Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde;

"(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır.

(...)"

Düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde;

Devir, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların temini şeklinde tanımlanmıştır. Mezkûr Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde de hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir işlemine esas süreçler düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi hükmüne istinaden, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarından 65 tanesini doğrudan TEDAŞ'a, 7 tanesini doğrudan AYEDAŞ'a, 9 tanesini doğrudan BEDAŞ'a, 15 tanesini TEDAŞ adına BEDAŞ'a ve 7 tanesini TEDAŞ adına AYEDAŞ'a olmak üzere toplam 103 adet taşınmazını elektrik dağıtım şirketlerine çeşitli zamanlarda tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibariyle şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte, adına tahsis yapılan AYEDAŞ ve BEDAŞ gibi şirketler de özel hukuk tüzel kişileri olup mevzuat gereği belediyelerce taşınmaz tahsis edilebilecek şirketlerden değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, geçmiş yıllarda yapılan Sayıştay denetimlerinde Belediyece yürütülen ihale işlemlerinde 2886 sayılı Kanun'un 51'inci

maddesinin (g) bendi uyarınca işlem yapılamayacağı belirtildiği, bulguya konu trafo yerlerinin 2886 sayılı Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile ilgili dağıtım şirketine ihale edilebileceğine dair Belediyeyi bağlayıcı hukuki bir mütalaa veya Sayıştay Başkanlığı görüşü doğrultusunda yargı kararı verilmesi halinde bu yöntemin uygulanarak işlem yapılabileceği ifade edilmiştir.

Ancak, belirtmek gerekir ki bulgu metninin hiçbir yerinde trafo alanlarının kullanım hakkının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile verilmesi gerektiğine ilişkin bir ibare bulunmamaktadır. Bulgu konusu yapılan husus; -elektrik dağıtım şirketleri adına tahsis yapılacak kurumlardan olmadığından- trafo yerlerinin bu şirketlere tahsis edilmesinin kanunen uygun olmadığı hususudur.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ ve diğer özel hukuk tüzel kişisi dağıtım şirketleri adına trafo alanı olarak kullanılmak üzere yapılan taşınmaz tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik, Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan bir taşınmazın üzerinde dispanser yapılması şartıyla Türk Diyabet Cemiyeti lehine 20 yıl süreli intifa hakkı tesis edildiği, taşınmazın üzerine intifa hakkı sahibince özel hastane yaptırıldığı, intifa hakkı sözleşmesinde yazılı intifa hakkı süresinin sona erdiği, buna rağmen taşınmazın İdareye teslim edilmeyerek hastanenin intifa hakkı sahibince işletilmesine devam edildiği görülmüştür.

Kadıköy ilçesi İbrahimağa Mahallesi 1304 ada 21 parsel (eski 10 parsel) sayılı 1.796 m² alanlı arsa vasıflı taşınmaz 26.04.1999 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi adına tescil edilmiştir. Söz konusu taşınmaz imar planında dispanser sahasında kalmakta olup plan notları doğrultusunda avan projeye göre uygulama yapılabilecek yerlerdendir.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer alan “*belediye taşınmazlarının bir hizmete tahsisine belediye meclisi yetkilidir*” hükmüne istinaden

Büyükşehir Belediye Meclisinin 30.11.1999 tarihli ve 592 sayılı Kararıyla mezkûr taşınmaz üzerinde dispanser yapılmak üzere Türk Diyabet Cemiyeti lehine 49 yıl süreyle intifa hakkı tesis edilmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Akabinde, Büyükşehir Belediye Encümeninin 06.02.2001 tarihli ve 223 sayılı Kararı ile de, anılan arsanın intifa hakkının dispanser yapılmak kaydıyla 20 yıl süre ile 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre ihale edilmesine karar verilmiştir. Belediye Encümeni tarafından alınan karar üzerine İdare tarafından intifa hakkı verilmesine ilişkin teknik şartname hazırlanmış olup ihalenin 05.05.2001 tarihinde yapılacağı ilan edilmiştir.

Belediye Encümeninin yapmış olduğu ihale sonucunda 05.05.2001 tarihli ve 223-428 sayılı Encümen Kararı ile, ihale üzerine kalan Türk Diyabet Cemiyeti lehine söz konusu taşınmaz üzerinde dispanser yapılması kaydıyla 20 yıl süreyle intifa hakkı tesis edilmesine karar verilmiştir.

İntifa hakkı sahibi ile İdare arasında noter onaylı 23.05.2001 tarih ve 16416 sayılı intifa hakkı sözleşmesi düzenlenmiştir. Sözleşme eki İntifa Hakkı Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde, arsa üzerinde Cemiyetçe yapılacak dispanser binasının avan projeye uygun olarak yapılıp 20 yılın sonunda Belediyeye terk ve teberru edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin intifa hakkı sahibi ile 23.05.2001 tarihli ve 16416 yevmiye sayılı noter sözleşmesi imzaladığı ve sözleşmenin noterde düzenlendiği tarih itibarıyla yürürlüğe girdiği ve sözleşme süresinin 20 yıl olarak belirlendiği görülmüştür. Buna göre intifa hakkı sözleşme süresi 23.05.2021 tarihi itibarıyla sona ermiştir.

İntifa hakkı sözleşme süresi 23.05.2021 tarihi itibarıyla bitmiş olmasına rağmen, sözleşme hükmü gereği yerine getirilmemiş, İdare taşınmazı teslim almamış, intifa hakkı sahibi taşınmazı Belediyeye terk ve teberru etmemiştir. Bir başka ifadeyle, 23.05.2021 tarihinden itibaren söz konusu taşınmaz üzerindeki işletmeci Belediye taşınmazında işgalci durumuna gelmiştir.

Bununla birlikte, taşınmazın kullanımından dolayı İdare tarafından intifa hakkı sahibi Cemiyet adına kira tahakkuku yapıldığı, sözleşme süresi bitmesine rağmen intifa sözleşmesinde yazılı olan yıllık 153,25 TL bedel üzerinden kira tahakkuk ve tahsil edilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi ile ilgili işlemlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu taşınmazın sözleşme hükümleri uyarınca İdare tarafından teslim alınması, sözleşmenin bittiği tarihten taşınmazın teslim alındığı tarihe kadar işgalci duruma düşen özel hastane işleticisi için ecrimisil takdir edilmesi, hastane işletmesinin bizzat İdare imkan ve kaynakları ile yapılması; ya da İdarece uygun görülmesi halinde buranın işletme hakkının, belirlenecek rayiç bedel üzerinden 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale edilmesi suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İdarenin İstanbul İli Dışında Bulunan Taşınmazlarının Kontrolünün Sağlanmaması

İstanbul ili sınırları dışında olup tapuda İstanbul Büyükşehir Belediyesi adına tescilli olan taşınmazların üzerinde üçüncü kişilerce işgal bulunup bulunmadığına ilişkin herhangi bir kontrol yapılmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde; kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınmazlar, kamu idarelerinin mali kaynakları arasında olup, kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi hususunda yetkili olanların sorumluluğu bulunmaktadır.

Diğer yandan, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve

takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.” denilmektedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için de talepte bulunulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İstanbul il sınırları dışında toplam 25 farklı şehirde çeşitli niteliklerde Belediye mülkiyetinde taşınmazların bulunduğu; söz konusu taşınmazlardan bir kısmının tamamının hissesine, bir kısmının ise belli oranında hissesine sahip olduğu; ancak, İstanbul il sınırları dışında bulunan taşınmazlar üzerinde üçüncü kişilerce herhangi bir kullanım olup olmadığına ilişkin Belediye tarafından herhangi bir tespit yapılmadığı görülmüştür.

İstanbul il sınırları dışındaki taşınmazların, tapu kütüğündeki nitelikleri incelendiğinde; arsa, tarla, bahçe, mesken, fındık bahçesi, çay bahçesi, zeytinlik, elma bahçesi, kargir ev ve tarla, ahşap ev ve tarla, kargir apartman gibi çok sayıda farklı niteliklere sahip taşınmazlar oldukları görülmektedir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların mevcut durumlarının belirlenmesi ve üçüncü kişilerce kullanımlarının bulunup bulunmadığının tespiti taşınmaz yönetiminin bir parçasını oluşturmaktadır. Belediyenin kendine ait taşınmazları üzerindeki kontrol ve denetimi hisse oranına göre belirlenen bir husus olmayıp, mülkiyetinde bulunan taşınmazların, çok düşük oranda hisseye sahip olunanlar dahil, tamamını kapsamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, il dışındaki taşınmazların denetimlerinin yapılması adına ilgili kamu kurumlarından bilgi talep edildiği, taşınmazların durumlarının tespit edilmesi çalışmalarına bu yönde devam edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İstanbul il sınırları dışında 25 farklı şehirde bulunan yaklaşık 230 farklı numara ile kayıt altına alınmış olan taşınmazların mevcut durumunun belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre söz konusu taşınmazlar üzerlerinde bir işgal bulunmaktaysa bunlar için 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca ecrimisil uygulanarak tahliyelerinin sağlanması, atıl vaziyette duran taşınmazların ise İdarece belirlenecek plan ve program çerçevesinde ekonomiye kazandırılmasına yönelik adımların atılması gerekmektedir.

BULGU 19: İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Gösterilen Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılması

Tescil dışı olup İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, imar planında yeşil alan ve park olarak ayrılan bazı taşınmazların işgalci durumda bulunan site ve apartman yönetimleri tarafından etrafları çevrilmek suretiyle halkın kullanımına kapatıldığı, işgalli olan bu taşınmazlar için tespit çalışmalarının yapıldığı, bir kısmı için ecrimisil tahakkuklarının yapıldığı, henüz ecrimisil tahakkuku bulunmayanlar için ise tahakkuk işlemlerinin devam ettiği, ancak işgalin sonlandırılması amacıyla mevzuata göre yapılması gereken işlemlerin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (e) bendinde, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetki ve görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) fıkrasında; "*Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri*" denilerek taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerde üst yönetici belediye başkanı olarak belirlenmiş, ikinci fıkrasında ise üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz."

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da;

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

Hükümleri yer almaktadır.

Buna göre; işgal altında bulunan taşınmaz için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, tescil dışı alan olup İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan, imar planında park veya yeşil alan olarak ayrılan taşınmazların site ve apartmanlar tarafından etrafının çevrilerek vatandaşın kullanımına kapatıldığı, işgallere ilişkin İdare tarafından ecrimisil tahakkuklarının yapıldığı, ancak ecrimisil uygulamasının bir kiralama usulü haline getirildiği tespit edilmiştir.

Ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için işgalciden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için taşınmazın bulunduğu yerin mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Belediyenin mevcut uygulamasında ise, işgalciler için ecrimisil bedelleri tahakkuk ettirilerek işgal halinin devamına neden olduğu ve işgalciliğin son bulmasına yönelik herhangi bir adım atılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, aşağıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen taşınmazların birçoğu üzerinde, lüks binalardan oluşan sitelerin spor tesisi, yeşil alan, bahçe, otopark, havuz vb. sosyal donatılarını kamu arazisi üzerine yaparak buraları terk edilmesi mümkün olmayacak şekilde işgal ettiği, işgal edilen kamuya ait taşınmazlar üzerinden söz konusu yerdeki mülk sahiplerinin ticari fayda sağladığı da önemli bir gerçekliktir.

Tablo 16: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Bedeli Karşılığında İşgalci Durumda Bulunan Site Sakinlerinin Kullanımına Bırakılan Yerleri Gösterir Tablo

Dosya No	Muhatap	İlçe	Ada	Parsel	Yön	Plan Durumu	İşgal Türü	İşgal Alanı (m ²)
EE310525	...Site Yönetimi	Sarıyer	380	54	Batı	Park Alanı	Ofis, Sosyal donatı alanı, Açık alan, Site içi yol	17.323,00
EE310279	...Sitesi C Blok Yöneticiliği	Sarıyer	391	5	Güney	Park Alanı	Konut Bahçe	316,00
EE307759	...Sitesi Yöneticiliği	Sarıyer	391	7	Güney	Park Alanı	Açık Alan	965,30
EE309513	... Yönetimi AŞ	Sarıyer	393	2		Park Alanı	İşyeri	400,00
EE310514	... Katmalıkları Site Yönetimi	Sarıyer	433	65	Batı	Park Alanı	Açık Alan	3.941,66
EE306682	...Villaları Yöneticiliği	Tuzla	0	5805	Batı	Park Alanı	İskele	1.160,00
EE306680	...Site İşletme Kooperatifi	Tuzla	0	3347	Batı	Plansız	İşyeri	1.900,00
EE306691	...Sitesi	Tuzla	0	1006	Güney	Plansız	Bahçe	200,00
EE309022	...Sitesi Yönetimi	Ümraniye	352	71		Park Alanı	Otopark	417,00
EE310677	...Toplu Yapı Yönetimi	Esenyurt	0	8476	Kuzeydoğu	Park Alanı	Açık Otopark	401,70
EE310484	... Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	Bakırköy	62	43	Kuzey ve Doğu	Plansız	Açık Alan	527,00
EE306663	...Sitesi Yöneticiliği	Bakırköy	376	6	Güney	Park Alanı	Bahçe	357,00
EE306668	...Site Yönetimi	Bakırköy	376	5	Güney	Park Alanı	Bahçe	666,00
EE310194	...Apartman Yönetimi	Bakırköy	949	194		Park Alanı	Konut Bahçe	74.620,00
EE306641	...Apartman Yöneticiliği	Bakırköy	346	17	Güney	Park Alanı	Bahçe	185,00
EE310336	...Site Yönetimi	Bayrampaşa	0	19039		Ticaret Alanı	Açık Alan	4.455,18
EE307335	...Konutları Site Yönetimi	Beşiktaş	101	29		Park Alanı	Otopark	332,00
EE306389	... Sitesi Yönetimi	Beşiktaş	381	26		Park Alanı	Açık Alan	2.288,00
EE310533	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	459	Kuzey	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	7.038,00
EE310528	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	415	Güney	Park Alanı	Güvenlik Kulübesi	1.535,00
EE310532	... Mahallesi Yöneticiliği	Eyüpsultan	0	542	Kuzey	Konut	Açık Alan	1.901,00
EE310452	... Sitesi	Eyüpsultan	125	15		Park Alanı	Konut Bahçe	406,30
EE310320	... Sitesi Toplu Yapıları Yönetimi	Kadıköy	870	107	Güney	Park Alanı	Konut Bahçe	2.125,18
EE310344	... Evleri Site Yönetimi	Kağıthane	4520	10		BHA	Halı Saha	2.190,00
EE306687	...Sahil Sitesi	Kartal	10171	61	Güney	Plansız	Otopark	894,00
EE306606	... Sitesi Yöneticiliği	Kartal	10171	58	Güney	Plansız	Bahçe	8.820,00
EE306797	... Apartmanı Yöneticiliği	Maltepe	15886	11	Güney	Plansız	Bahçe	161,00
EE310350	... Residence Yönetimi	Pendik	3988	19	Batı	Park Alanı	Giriş Mahali	207,00
EE307642	... Blokları Yönetimi	Maltepe	16755	174	Güneydoğu	Park Alanı	Otopark	450,00

Mezkur mevzuat hükümleri çerçevesinde; işgalli olan taşınmazlar için ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, tahliye işlemleri için talepte bulunulması, park alanı veya yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması ve müşterek ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan taşınmazların tüm vatandaşların kullanımına açılmasının sağlanması Belediyenin temel görevlerindedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusu taşınmazlara ilişkin ecrimisil ihbarnamesi gönderilerek tahliye işlemlerine başlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; işgalli olan söz konusu taşınmazlar üzerindeki işgallerin ortadan kaldırılarak imar planındaki fonksiyonuna uygun hale getirilmesi, bu mümkün görülüyorsa özel veya tüzel üçüncü kişilerce kamu arazisi üzerinden elde edilen ticari faydanın kamuya kazandırılması adına hukuki adımların atılması gerekmektedir.

BULGU 20: İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetindeki veya tasarrufundaki bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın, işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişilere ecrimisil alınarak kullandırıldığı ve bu şekilde taşınmazların ecrimisil karşılığı kullandırılması usulünün olağan bir taşınmaz yönetimi haline dönüştürüldüğü görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim

tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun’un 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun’un 75’inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre; İdareye ait olan veya yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulunduğu, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Aksi bir durum, yani füzuli şağilin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi kabul edilerek işgalin ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun’un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’te ecrimisil; taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın idarece talep edilen tazminat olarak tanımlanmıştır. Bu sebeple ecrimisilin konusu olan işgal, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleri ile kurduğu kira sözleşmesine benzetilmemeli, niteliği itibarıyla haksız bir eylem sayılmalı, dolayısıyla geçmişe ilişkin bir işlem olarak değerlendirilmelidir.

İdarenin tapuda kendi adına tescilli olan taşınmazları ile tapuda kayıtlı olmamakla birlikte İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde, 31.12.2021 tarihi itibarıyla aktif 3.873 adet ecrimisil dosyasının bulunduğu; bunlardan 1.839 tanesinin ticari nitelikte olmayan konut, gecekondü, bahçe, otopark gibi vasıflarda olduğu, ancak geriye kalan 2.034 tanesinin ise ticari nitelik taşıyan otopark, benzin istasyonu, restoran,

büfe, kafe, çay bahçesi, kış bahçesi, oto yıkama alanı, site bahçesi, kiralanan alanın dışına taşılarak işgal edilen ek alanlar vb. vasıflardan olduğu görülmüştür.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda 2.705 adet, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda 2.909 adet ecimisel dosyasının var olduğu belirtilmiştir. Aradan geçen bir yıllık süre sonunda 2021 yılı itibariyle ecimisel dosyası sayısının 3.873 olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ecimisel bedeli tahsil edilen taşınmazların tahliyesine yönelik işlemlerin devam ettiği, ayrıca 2886 sayılı Kanun kapsamında kiraya verilebilecek taşınmazlarla ilgili çalışmaların da sürdüğü ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde ihale yapılarak kiraya verilmesi ve kira sözleşmesinin yapılması; kamu ortak kullanımına ayrılan alanların üzerindeki taşınmazların da, kamuya terkin amacına aykırı olmayacak şekilde ihaleyle kiraya verilmesi ve kira sözleşmelerinin yapılması mevzuat gereğidir. Dolayısıyla, ecimisel kiralama yöntemi gibi değerlendirilerek olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 21: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

İdarenin kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazların kira süreleri sona ermesine rağmen tahliye edilmediği, mevzuatınca zorunlu olmasına rağmen yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmediği, kira bedelinin yasal oranda artışı sağlanması suretiyle mevcut kira sözleşmesinin süresinin uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde; Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu belirtilmiş; 34'üncü maddesinde ise; Taşınmaz mal satımına, tramplasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralınmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa,

mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla, İdare taşınmazlarının kiracıları tarafından kira süresinin sonunda tahliye edilmeyerek işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınmalı ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Bununla birlikte, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun konut ve çatılı işyeri kiralarnı düzenleyen "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde; "Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır" hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarnında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi;

"Konut ve çatılı işyeri kiralarnında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama

yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilceği durumlarda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Türk Borçlar Kanunu’ndaki düzenlemelerden kamu kurumlarının, konut ve çatılı iş yeri kiralamaları açısından söz konusu hükümlere tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olan kiralamalar için kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir. Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Yapılan incelemede, muhtelif tarihlerde ihalesi yapılarak kiracılar ile sözleşme imzalanan konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki bazı kiralamaların kira sözleşmelerinde belirtilen sürelerden sonra Türk Borçlar Kanunu’nda belirlenen uzama sürelerinin de sona erdiği, buna rağmen söz konusu yerler için yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, mevcut kiracıların kira bedellerinin yasal oranda artırılması suretiyle süre uzatımı verilerek taşınmazların ihalesiz bir şekilde kullandırıldığı tespit edilmiştir.

İhale yapılmaksızın kira sürelerinin uzatılması uygulaması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu gibi kira bedellerinin günümüz rayiçlerinin altında kalması riskini de beraberinde getirmektedir. İdarenin mevcut uygulamasında kira süresi uzatılan her yıl için kiracıların ödemesi gereken kira bedelleri yasal oranlarda artırılmaktadır. Böylece yıllar önce kiraya verilen taşınmazların süreç boyunca ekonomik değerinde meydana gelen artışlar kira bedellerine yansımamakta, bu durum kiracılardan elde edilen kira gelirlerinin günümüz rayiçlerinin altında kalma riskini ortaya çıkarmaktadır.

İdare, kiraya vermiş olduğu taşınmazlarını kiralamanın niteliğine göre tasnife tabi tutmalı, konut ve çatılı işyeri kiralaları için sözleşme süresi ile sözleşmenin kanun gereği uzama sürelerinin takibinin yapılmasını sağlamalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; kanundan doğan uzama süresi de dahil olmak üzere sözleşme süresi sona eren konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin ihalede ortaya çıkan sonuca göre yapılması ve dolayısıyla süre uzatımı yapılması suretiyle kiraya verilme işlemlerinin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 22: Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre Belediye Meclisinin yetkisinde bulunan intifa hakkı verme yetkisinin Belediye Başkanına devredildiği, Belediye Başkanına hatalı olarak devredilen intifa hakkı verebilme yetkisinin kullanılması ile İdarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazlar üzerinde belediyelerce uygulanması mümkün bulunmayan 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında pazarlık usulüyle üçüncü kişiler lehine intifa hakkı verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere, Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere*

yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi” işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine mezkur maddenin (g) bendinde “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun’un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun’a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” ifadesi yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” ifadelerinin kullanılması, “Devlet” kavramının idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Yukarıda yer alan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensiplerin gereği olarak, Kanun’un 36’ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun’un 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 imkân 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, Kanun’un muhtelif maddelerinde kapsamın daraltılması mümkün olduğundan, 51’inci maddenin (g) bendindeki “Devletin özel mülkiyetindeki” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” ifadeleri, Türk Medeni Kanunu ve diğer kanunlarda geçen özel bir tanımlama olup belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazları kapsamadığı hususu aşikârdır.

Yapılan incelemede, 1987 ve 1988 yılları Belediye Bütçe Kararnamelerinde, *“Belediyeye ait veya belediyeye çeşitli sebeplerle intikal etmiş taşınmazlardan uygun*

görülenlerin intifa hakkının sanatsal, spor, kültürel, turizm, sağlık, eğlence, dinlenme ve ulaşım ile ilgili yapı ve tesisler, ticaret merkezleri ve benzeri tesislerin yapılmasını teminen özel ve tüzel kişilere veya derneklere azami 49 yıl süreyle verilmesine belediye başkanı yetkilidir” denilmek suretiyle, Belediye Meclisinde bulunan yetkinin, taşınmazların hangilerinin olduğu belirtilmeden mevzuata aykırı bir şekilde, Belediye Başkanına devredildiği görülmüştür.

Belediye Meclisi tarafından yapılan yetki devri ile birlikte;

- Sarıyer ilçesi Tarabya Mahallesi 447 ada 6 parsel sayılı 22.854 m² alanlı taşınmazın 40 yıl süreli intifa hakkının ... Spor Kulübüne verilmesine ilişkin 24.09.1987 tarihli ve 23489 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 13.10.1987 tarihli ve 2391 sayılı Belediye Encümeni Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Spor Kulübüne 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği,
- Sarıyer İlçesi Tarabya Mahallesi 960 ada 49 parsel sayılı 9.000 m² alanlı taşınmazın 49 yıl süreli intifa hakkının ... Derneğine verilmesine ilişkin 02.08.1988 tarihli ve 1917 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 09.08.1988 tarihli ve 1928 sayılı Belediye Encümen Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Derneğe 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği görülmüştür.

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyelerin kendi taşınmazları üzerinde tasarruf yetkisinin bulunduğu düzenlenmişse de, söz konusu taşınmazlara ait satış, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin nasıl olacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada yargı kararları ile konuya açıklık getirilmiş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler” başlıklı 70’inci maddesi ile “Encümenin vazifeleri” başlıklı 83’üncü maddelerinden hareketle, belediye gayrimenkullerine ilişkin karar verme yetkisinin belediye meclislerine ait olduğu yönündeki kararlar geçmişte istikrar kazanmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalara göre, 1580 sayılı Kanun’un yürürlüğünü sürdürdüğü dönemde intifa hakkı verilmesi yetkisinin belediye meclisinde bulunduğu, bir taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulması için öncelikle o taşınmaz üzerinde intifa hakkı tesis edilmesine ilişkin belediye meclisi tarafından karar alınması gerektiği, meclis kararına istinaden 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak ihalenin encümen tarafından karara bağlanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Belediye Meclisinin yetkisinde bulunan bir hususun (... taşınmazlardan uygun görülenlerin... ifadesi kullanılarak) genel bir yetki devri ile Belediye Başkanına devredilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Meclisin alacağı intifa hakkı tesisine ilişkin kararda gayri ayni hak tesis edilecek taşınmazların hangileri olduğu hususunda ilçe adı, ada, pafta ve parsel sayısı gibi detaylı bilgilerin yer alması, bir diğer ifadeyle hangi taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulacağını Belediye Meclisinin belirlemesi gerekmektedir. Bu bakımdan, Meclise Kanunla verilmiş olan yetkinin, Meclisin alacağı genel bir yetki devri kararı ile Belediye Başkanına devredilmesi mümkün değildir. Belediye Meclisi tarafından bütçe kararnamesine konulan ve Belediye Başkanına istediği taşınmaz üzerinde istediği kişiye intifa hakkı vermesini sağlayan yetki, Kanun'un emredici hükümlerine aykırıdır.

Bu hususun yanında, intifa hakkının söz konusu Spor Kulübü ile ilgili Derneğe verilmesine ilişkin alınan Belediye Encümeni Kararlarından bu hakkın, mevzuata aykırı bir şekilde pazarlık usulü uygulanması suretiyle tesis edildiği de görülmektedir.

Öte yandan, idare hukukunda, idarenin işlemleri aksi yargı kararıyla ispat edilinceye kadar yahut da hukuka aykırılık dolayısıyla idarece geri alınmıncaya kadar hukuka uygun kabul edileceği ve sonuçlarını doğuracağı kabul edilmektedir. İdari işlemlerde işlemin hangi idari makam tarafından yapılacağı yetki unsuru ile açıklanır. İdarede asıl olan yetkisizliktir. Mevzuatta yetkili makam olarak gösterilen kim ise, işlem ancak o makam tarafından yapıldığında hukuka uygun olur. Belediye Meclisinin yetkisinde olan bir hususun Belediye Başkanınca yerine getirilmesi, Meclisin yetkileri devredilemez nitelikte olduğundan, ağır ve açık biçimde hukuka aykırıdır ve doktrinde yok hükmünde kabul edilirler. Söz konusu hukuka aykırı olarak tesis edilmiş olan işlemin İdarece geri alınması gerekirken, yıllar içinde herhangi bir işlem yapılmadığı, intifa hakkı tesis edilmesi işleminin hukuka uygun hale getirilmesi için eylemde bulunulmadığı anlaşılmaktadır.

Üzerinde intifa hakkı tesis edilecek taşınmazlara ilişkin müstakil bir Belediye Meclisi Kararı alınmadığı, Meclisin bu yetkisini mevzuata aykırı olarak Belediye Başkanına sınırsız bir şekilde devrettiği, Belediye Başkanı onayı ile ilgili Spor Kulübü ve Derneğe intifa hakkının, 2886 sayılı Kanun'un belediyeler tarafından uygulanması mümkün olmayan 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü uygulanmak suretiyle tesis edildiği açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; Kanun'a aykırı olarak intifa hakkı tesis edilmesinde zamanaşımı söz konusu olmayacağından söz konusu intifa işleminin yine yasal düzenlemede belirtilen usullerle iptalinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 23: Dernek Binası Olarak Kullanılması Amacıyla Kiraya Verilen Binada Sözleşmesine Aykırı Olarak Ticari İşletme Bulunması

Fatih ilçesi Kariye mahallesi 2606 ada 3 parsel sayılı taşınmaz, Sözleşme ve eki Şartnamesinde kullanım amacının bina (vakıf ve dernek) olarak belirlenmesine rağmen, söz konusu taşınmazın tamamının kiracısı olan amatör spor kulübü derneği tarafından ticari işletme olarak işletildiği görülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 15.01.1998 tarihli ve 3698-44 sayılı kararı ile 3 yıl süre için ihale edilerek kiraya verilen taşınmazın kiracısı ile noter tasdikli 02.06.1998 tarihli ve 14533 sayılı kira sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme süresinin bitmesinden sonra söz konusu taşınmaz için yeniden ihale yapılmamış, belli dönemler itibariyle sözleşmenin yenilenmesi yolu ile kiracılık ilişkisi devam ettirilmiştir.

Söz konusu taşınmazın noter tasdikli Kira Sözleşmesinde, kiralanan şeyin bina (vakıf ve dernek) olarak kullanılacağı açıkça belirtilmiş, Sözleşme eki Teknik Şartnamenin kullanım amacı başlıklı 2'nci maddesinde de, taşınmazın ancak bina (vakıf ve dernek) olarak kullanılacağı, kiralanan taşınmazın kullanım amacının değiştirilmesinin Belediyenin uygun görmesi ve onay vermesi şartına bağlı olduğu, aksi durumun ise akde aykırılık teşkil edeceği ifade edilmiştir.

Benzer ifadelere Sözleşme eki Kira Özel Şartnamesinde de yer verilmiş ve 14'üncü maddede kiralanan iş yerinin amacı dışında kullanılmayacağı, aksi takdirde Kira Sözleşmesinin İdare tarafından tek taraflı olarak fesh edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, amatör spor kulübü faaliyetlerinin yürütülmesi adına dernek binası vasfı ile kiraya verilen taşınmazın kafe-restoran olarak işletildiği tespit edilmiş olup, bu husus akde aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguya konu taşınmaz için ilgili dernek ile İstanbul 10. Noter tasdikli 02.06.1998 tarih ve 14533 sayılı Kira Sözleşmesi düzenlendiği, 10.05.2022 tarih ve 2201 sayılı yazı ile bulguda bahsi geçen sözleşmeye aykırılık

teşkil eden unsurların giderilmesine yönelik gerekli işlemlerin yapılması hususunun derneğe tebliğ edildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin, akde aykırılığı ortadan kaldırmak adına, kiracının kiraladığı taşınmazı kiralama amacına uygun olarak kullanmasını sağlaması, bu mümkün değilse Sözleşmesinde yazılı yaptırımları uygulaması gerekmektedir.

BULGU 24: KİPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Bazılarının Henüz Devrinin Alınmamış Olması

Belediye iştirak şirketlerinden KİPTAŞ ile yapılan protokole göre KİPTAŞ'ın konut projesinin yer aldığı bölgenin alt yapı tesislerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması karşılığında Belediyeye devredilmesi gereken taşınmazlardan 4 tanesinin devrinin henüz alınmadığı anlaşılmıştır.

Mülkiyeti KİPTAŞ'a ait Çatalca ilçesi Ferhatpaşa mahallesinde bulunan 20 adet (toplam 163.880,54 m²) taşınmazın, KİPTAŞ tarafından söz konusu mahallede gerçekleştirilecek sosyal konut projesinin yer aldığı bölgenin alt yapı tesislerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından proje ile uyumlu bir süre içinde yapılması şartıyla, Belediyeye bağışlanmasına ilişkin hususları düzenlemek üzere, 18.09.2015 tarihli ve 1460 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı'na istinaden 11.07.2016 tarihinde 3 yıl süreli Protokol imzalanmıştır. Söz konusu Protokolün süresi 11.07.2019 tarihinde sona ermiş olduğundan Protokolün yürürlüğü de sona ermiştir.

Mezkûr Protokolün 4'üncü maddesinde; KİPTAŞ'ın, mülkiyeti kendisine ait olan ve Protokole ekli listede belirtilen 20 adet taşınmazını, Protokolün imzalanmasını takiben 3 ay içerisinde şartlı bağış yapılması suretiyle İstanbul Büyükşehir Belediyesine bedelsiz olarak devredeceği, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ise Protokole konu sosyal konut projesinin yer aldığı bölgenin yol inşaatları, enerji nakil hatları, telekomünikasyon, atıksu ve yağmursuyu hatları gibi yol ve altyapı tesislerini inşa edeceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte, protokolde, taahhütlerin yerine getirilmemesi halinde ise, Belediyeye devredilen taşınmazların mülkiyetinin yeniden KİPTAŞ'A devredileceği hüküm altına alınmıştır.

İdare, protokol hükümlerinin kendisine yüklemiş olduğu yol ve alt yapı çalışmalarını yapmış ve toplamda 68.764.135,36 TL tutarında imalat gerçekleştirmiştir. KİPTAŞ ise,

Protokolün yürürlüğe girmesini takip eden 3 ay içerisinde devretmesi gereken 20 adet taşınmazın bedelsiz devrini gerçekleştirmemiş, taşınmazlardan 13'ünün devrini 2017 yılında, 3'ünün devrini ise protokolün yürürlüğü sona erdikten sonra 2020 yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte halen devri gerçekleştirilmemiş 4 adet taşınmaz bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, KIPTAŞ ile yapılan görüşmelerde devredilecek taşınmaz hususunda mutabakatın sağlanmış olduğu, kısa süre içerisinde devir işlemlerinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu Protokol hükümlerinin uygulanarak taşınmaz devirlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 25: Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup Eyüpsultan ilçesinde bulunan taşınmazlardan bazılarının ilçe belediyesi tarafından üzerinde işgalci olarak bulunan üçüncü kişilere ecrimisil karşılığında kullandırıldığı ve ecrimisil bedellerinin söz konusu ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçerli bir yasal dayanağı olmaksızın belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şagillerden tazminat niteliğinde

ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespit gerekse tahsilat aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki veya söz konusu taşınmaz üzerinde tasarruf yetkisi bulunan kamu idaresi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, mülkiyeti ve/veya tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy mahallesi 38 ada 16, 28 ve 29 parsellerde kurulu Başak Oto Sanayi Sitesinde yer alan 58 adet, Eyüpsultan ilçesi Göktürk merkez mahallesi 1858 parselde bulunan 1 adet taşınmaz olmak üzere toplam 59 adet taşınmaz üzerinde işgal bulunduğu; işgal nedeniyle İdare tarafından tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedellerinin ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusu edilen kamu malı saha ile ilgili teknik elemanlarınca inceleme yapıldığı, mevcut parsel üzerinde Başak Oto Sanayi Sitesi içerisinde 48 adet dükkân işgalinin bulunduğu, işgalcilerin Eyüpsultan Belediye Başkanlığına ödemede bulduklarını beyan ettiği; 28.04.2022 tarih ve 103903 sayılı yazı ile Eyüpsultan Belediye Başkanlığından yapılacak işlemlere esas teşkil etmek üzere bahse konu taşınmaz üzerinde bulunan ecrimisil ve/veya kiracılara ait bilgilerin, taşınmazın kullanım alanı ve en son hangi tarihe kadar ödeme yapıldığının bildirilmesinin istendiği; gerekli bilgilerin gönderilmesinden sonra bulguda izah edilen gerekli iş ve işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan taşınmazların mevzuata uygun bir işlemle tesis edilmiş hakka sahip olmaksızın başka ilçe belediyeleri tarafından kira ve/veya ecrimisil karşılığında üçüncü kişilere kullanılması ve buralardan elde edilen kira ve/veya ecrimisil gibi gelirlerinin, tasarruf hakkı bulunmayan ilçe belediyelerine bırakılması mevzuata uygun değildir.

BULGU 26: Gecekondu Kanunu Kapsamında Konuttan Başka Maksatlar İçin Kullanılmak Üzere Kiraya Verilen Taşınmazların Azami Kiralama Süreleri Dolmasına Rağmen Kiracılık İlişkilerinin İhale Yapılmaksızın Devam Ettirilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında oluşturulan gecekondu fonuna gelir getirmek üzere konut dışı maksatlar ile kiraya verilen taşınmazların, mevzuatında belirlenen azami kira süreleri dolmuş olmasına rağmen, ihale yapılmaksızın kiracılık ilişkisinin devam ettirildiği anlaşılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirleri düzenlemektedir.

Kanun'un "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun'daki hizmetlerin yürütülebilmesi için aynı maddede yazılı kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin (a) fıkrasında ise, 5218, 5223, 6188 ve 7367 sayılı Kanunlarla veya bu Kanun hükümlerine dayanılarak belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsaların veya izinsiz yapı yapılmak suretiyle işgal edilmiş bulunan belediyeye ait sahaların ve bu arazi ve arsalar üzerinde belediyelerce yaptırılan veya çeşitli şekillerde yapılarak belediyelere intikal eden yapıların, bu Kanun'un gerektirdiği hallerde, kiralarından, satışlarından veya sair şekillerde kıymetlendirilmelerinden elde edilecek gelirlerin, gecekondu fonunun gelirleri arasında bulunduğu ifade edilmiştir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Ucuz konut yapımına tahsis edilmemiş arsalar ile genel ihtiyaçlarla ilgili binaların kıymetlendirilmesi" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Konut yapımına tahsis edilmemiş arsalar ile konuttan başka maksatlar için kullanılacak binaların satılması, kiraya verilmesi veya başka şekillerde kıymetlendirilmesinde aşağıdaki esaslar uygulanır. Gayrimenkullerin öncelikle kiraya verilmek yolu ile değerlendirilmesi esastır.

a) Kiraya verilecek gayrimenkuller uzun ve kısa vadeli olarak kiraya verilir. Kira akitleri Borçlar Kanununun 255. Maddesi gereğince tapu siciline kaydedilir.

1- Uzun vadeli olarak kiraya verilecek gayrimenkullerin üzerine sabit tesisler kurulmasına izin verilir ve bu tesislerin kira süresinin sonunda kiraya veren tarafta kalacağı sözleşmelerde tasrih olunur. Kira süresi en az 10, en çok 49 yıldır.

2- Kısa vadeli olarak kiraya verilecek gayrimenkuller üzerine yapılacak tesislerin hangi tarafa ait olacağı ve kira müddeti sözleşmelerinde belirtilir. Eğer tesis arsa malikinde kalmayacak ise, tesisin arsadan kaldırılması ve kaldırılışın şekil ve şartları da sözleşmelerinde belirtilir. Kira süresi 10 yılı geçemez.

3- Gayrimenkuller Artırma ve Eksiltme, İhale Kanunu hükümleri dahilinde ilgili komisyonlarca kiraya verilir.

4- Kira anlaşmalarının diğer şartları hakkında umumi hükümler uygulanır.

...” denilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 775 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilen taşınmazlarının yönetimi Mesken Müdürlüğü uhdesinde sağlanmaktadır.

Mesken Müdürlüğü tasarrufunda bulunan ticari nitelikteki taşınmazlara ilişkin dosyaların incelenmesi sonucunda, toplam 12 adet “konuttan başka maksatlar için kullanılan taşınmaz” dosyası bulunduğu, bu dosyalardan 4 tanesinin intifa hakkı verilmesine, 8 tanesinin ise kiralama yapılmasına ilişkin olduğu; intifa hakkı verilmesine ilişkin 4 adet sözleşmenin 31.12.2021 tarihi itibarıyla halen yürürlüğünü sürdürdüğü; bunların dışında kalan 8 adet kira sözleşmesinin sürelerinin tamamlandığı ve Yönetmelik'te belirtilen on yıllık azami kiralama sürelerinin de dolduğu; ancak söz konusu taşınmazlar için herhangi bir kiralama ihalesine çıkılmaksızın kiracılık ilişkilerinin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 31.12.2021 tarihi itibarıyla bulguda bahsi geçen 8 adet ticari işletmenin kira sözleşmelerinin Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen, “Kira süresi 10 yılı geçemez” hükmüne istinaden fesh edileceğinin tebliğ edildiği, fesih sürecinin devam ettiği ve süreç boyunca kira bedellerinin güncellenmek suretiyle tahsiline devam edildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu taşınmazların kiracıları ile ihale yapılmaksızın kiracılık ilişkilerinin devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 27: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin belirlenmesinde, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “*hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir*” hükmüne uygun işlem yapılmaması sebebiyle Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde ise;

"Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.

... " denilmektedir.

Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere, kanun koyucu tarafından, kira bedelinin yenilenen kira dönemine ilişkin olarak belirlenmesi açısından üç durum dikkate alınmıştır:

Birinci durum, tarafların arasında kira bedeline ilişkin bir anlaşmanın bulunması; ikinci durum, taraflar arasında bu hususa dair hiçbir anlaşmanın bulunmaması ve üçüncü durum ise taraflar arasında kira bedelinin belirlenmesine dair anlaşma yapılmış olsa da olmasa da süresi 5 yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesinin mevcut olması durumlarıdır.

Buna göre taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında

uygulanacak kira bedeli, hakim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan çok sayıda taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırıldığı, az sayıdaki bir kısım taşınmazlar için ise kiracısı ile anlaşma yoluna gidilerek daha yüksek oranlarda artışa gidildiği tespit edilmiştir.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin her yıl ÜFE veya TÜFE oranında artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır.

Konut ve çatılı iş yeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanun'un amir hükmüdür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Başkanlık Değerlendirme Komisyonunca İstanbul genelindeki kiracıların kira bedellerinin günün rayiçlerine göre güncellenmekte olduğu, güncelleme çalışmalarının ise devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmelidir.

BULGU 28: İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

İdare tarafından intifa hakkı tesis edilen taşınmaz üzerinde, lehine intifa hakkı tesis edilen ... Kulübü Derneğince, İntifa hakkı sözleşmesine aykırı tasarrufta bulunulduğu, ancak, intifa hakkı sahibine Sözleşmenin yaptırım hükümlerinin uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Beledisine ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310)-yeni 2012 ada, 2 parseldeki taşınmazla ilgili olarak, ilk defa 07.07.1988 tarihli ve 1565 sayılı Belediye Meclis Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ... Kulübü Derneği adına 49 yıl süre ile intifa hakkı verilmiştir. Yıllar itibariyle çeşitli idari ve yargısal kararlar alınmış olup 08.08.2002 tarihli ve 1518 sayılı Büyükşehir Belediye Encümeni Kararıyla tasdiklenen İntifa Hakkı Sözleşmesi ile ... Kulübünün 49 yıl süreli intifa hakkı tekrardan sözleşme altına alınmıştır.

İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde, *“..K'nın İBB'ye ödeyeceği intifa hakkı bedeli her ayın en geç 5 inci gününe kadar peşin ödenmek kaydıyla birinci yıl için 2000 USD/AY olarak belirlenmiştir. ..K hiçbir ihtar ve uyarıya gerek kalmadan bu bedeli öder. Aksi vukuu bulduğunda ..K derhal tesisleri bırakıp İBB'ye teslim edecektir”*

7'nci maddesinin (j) bendinde de, *“...K devraldığı açık ve/veya kapalı spor salon ve sahaları ile ihale kapsamında olan bilumum yerlerin her ne şekilde olursa olsun işletmesinden elde ettiği gelirin %5'ini her yıl Kasım ayının 1-5. Gününde İBB'ye ödeyecektir”* hükümleri yer almıştır.

Yapılan incelemede, söz konusu İntifa Hakkı Sözleşmesi'nde düzenlenen “brüt gelirden ödenmesi gereken %5'lik pay ile kesin teminat tutarı”nın Belediyeye ödenmediği tespit edilmiştir. Ayrıca yıllar itibariyle İdarenin söz konusu intifa hakkına ilişkin ... Kulübü Derneği ile yazışmaları olmuş ve bu yazışmalara binaen çeşitli tahsilatlar da yapılmıştır

Diğer yandan, söz konusu taşınmazla ilgili olarak, İdarece 25.08.2014 tarihinde yapılan tespit raporunda; taşınmaz üzerinde ... Spor Kulübü basketbol salonu (İntegral Arena); ... adlı spor işletmesine ait tenis kortları, spor salonları, yüzme havuzu ayrıca ... Kafeterya, ... Çocuk Evi adlı Çocuk Gelişim Merkezi binası yine muhtelif kişilere ait gecekondular ve kereste deposu mevcut olduğu tespiti yer almıştır.

İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 3'üncü maddesinde, *"İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin ..K tarafından sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. ..K bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez."* denilmektedir. İntifa hakkı sahibi olan ... Kulübü Derneği, Sözleşme hükümlerine aykırı olacak şekilde söz konusu taşınmazla ilgili çeşitli tasarruflarda bulunmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde;

"Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

"Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmiş, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde de; *"İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler itibariyle, mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni-2012 ada, 2 parseldeki taşınmaz üzerinde ... Kulübü Derneğine 49 yıl süre ile verilen intifa hakkının, Sözleşme hükümlerine aykırı davranışlar sebebi ile iptali gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 17.02.2022 tarih ve 38791 sayılı yazıyla; intifa hakkı sözleşmesine aykırılıkların ivedilikle giderilmesi gerektiği, giderilmediği takdirde intifa hakkı sözleşmesine aykırılıklar sebebi ile bahse konu taşınmazın intifa hakkı sözleşmesinin iptal edileceği hususunun Spor Kulübü Derneğine tebliğ edildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; intifa hakkı sahibi ... Kulübü Derneği hakkında Sözleşmeye aykırı davranması nedeniyle yine Sözleşmede yazılı yaptırımların uygulanması mevzuatına uyarlı olacaktır.

BULGU 29: Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Kullanımlarının Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi

İdare tarafından bir sözleşme veya protokol çerçevesinde kiralanan, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmazların kullanımlarının sözleşme veya protokol hükümlerine göre kontrol edilmediği görülmüştür.

a) Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

İdarede, sözleşmede belirtilen sürede faaliyete başlanması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması, kira ödemelerinin düzenli yapılması, kiralanan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların sınırlarına ve kullanım amacına ilişkin düzenlemelere uyulması, abonelik ve sigorta işlemlerinin yaptırılması gibi kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümlerin kontrolü yapılmamaktadır. Kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerine ilişkin kontrollerin yapılmaması taşınmazların kötü kullanımına ve elde edilecek gelirin azalmasına neden olmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde; sözleşme ve şartnamelere aykırı davranan kiracılara, idarenin, en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen bir ihtar çekmesi, aynı durumun devamında da ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedip sözleşmeyi feshederek hesabı genel hükümlere göre tasfiye etmesi gerektiği belirtilmektedir.

İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde; kiracının sorumluluk, taahhüt ve yükümlülükleri genellikle ayrı maddeler halinde sıralanmakta ve bunlara uygun hareket etmeme durumu, idare için "hiçbir itiraza mahal bırakmaksızın" fesih sebebi olarak belirlenmektedir. Yine bu sözleşmelerde, bahsedilen aykırılıklar sonucu idarelerin haklı fesih yetkisini kullanıp yer teslim tutanağı tutarak taşınmazın İdarenin kiracıya sunduğu koşullarda tahliye edilmesi hüküm altına alınmaktadır. Ancak, İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde yer alan bu hükümlerin kontrolünü yapmadığı ve aykırı kullanımlara ilişkin yaptırımları uygulamadığı görülmektedir.

Yapılan incelemede, bazı kiracıların İdare taşınmazını kiralama amacının dışında değerlendirdiği, bazılarının ise kiraladıkları taşınmazları sözleşmeye aykırı olarak üçüncü kişilere devrettikleri; ancak söz konusu hususlar gerek kiralama ihalesi şartnamesi gerekse de kira sözleşmesine aykırılık teşkil etmesine rağmen, kiracılar hakkında sözleşmelerde yer alan müeyyidelerin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Örneğin;

Fatih ilçesi Eminönü Rüstempaşa Mahallesi 168, 169, 170, 171 ve 172 parsel üzerinde kurulu Kiriz Han, İstanbul'un tarihi ve kültürel mirasının korunması amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından mülkiyet hakkı sahibi Vakıflar Genel Müdürlüğünden kiralanmış, kiralanan taşınmazın eğitim, kültür ve tarihsel dokunun korunması amacıyla kullanılmak üzere bedelsiz olarak alt kiracılara kullandırılması için Vakıflar Genel Müdürlüğünün izni alınmıştır. Söz konusu izinler alındıktan sonra taşınmazın kiralanması için ihale yapılmış ve ihaleyi kazanan kiracı ile sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşme eki Şartnamenin "Kullanım amacı" başlıklı 2'nci maddesinde; taşınmazın kullanım amacının İdare ve ilgili birimlerin izni olmadan değiştirilmesinin akde aykırılık ve tahliye nedeni sayılacağı, "Taşınmazın üçüncü kişilere devri" başlıklı 25'inci maddesinde ise taşınmazın, İdarenin yazılı izni olmaksızın üçüncü kişilere devrinin yasak olduğu, aksi davranışın akde aykırılık kabul edilerek tahliye sebebi sayılacağı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu taşınmazın zeminindeki 47, 169, 170 ve 172 parsellerde bulunan 4 adet dükkânın alt kiracı tarafından üçüncü şahıslara kiraya verilmesine ve bu davranışın akde aykırılık teşkil etmesine rağmen, İdare tarafından sözleşmenin feshedilerek taşınmazın tahliyesi gerçekleştirilmemiştir.

Diğer yandan, İdare mülkiyetinde bulunan Beyoğlu ilçesi Kuloğlu mahallesi 475 ada 1 parsel sayılı bodrum, zemin ve 4 ara kattan oluşan bina bir vakfa kiraya verilmiştir. Ancak yerinde yapılan incelemede, katlarda bulunan bağımsız bölümlerin kiracı olan vakıfla birlikte başka tüzel kişiliklere sahip olan dernekler ve sendikalar tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus akde aykırılık teşkil etmesine rağmen sözleşmenin feshedilerek kiracının tahliyesi sağlanmamıştır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen örneklerden de görüleceği üzere, İdarenin kiraya vermiş olduğu taşınmazların kiralama amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, izinsiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilip devredilmediği ve bu suretle akde aykırı davranılıp

davranılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi gerekmektedir. Kontrol ve yaptırım eksikliği, kiralamalarda tahakkuk/tahsilat oranını düşürerek etkinliği azaltmakta ve keyfiliğe yol açmaktadır.

b) Tahsis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunup muhtelif tarihlerde alınan Belediye Meclis kararları uyarınca diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanımının düzenli kontrolü yapılmamaktadır. Bu durum; öngörülen bir kamu hizmetine tahsis edilen taşınmazların amacı dışında kullanılmasına, taşınmaz tahsis edilen kurum ve kuruluşların keyfi yönetimine ve nihayetinde söz konusu taşınmazların etkili yönetilmemesine sebebiyet vermektedir.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'te; tahsis işleminin kamu hizmetinin sona ermesi, taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması, taşınmazın en az iki yıl boş bırakılması veya hiç kullanılmaması, taşınmazın tahsis amacının değişmesi, imar plânıyla taşınmazın başka bir amaca ayrılması, taşınmazın işgal ve tecavüzüne ilişkin tedbirleri alma ve bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi, tahsis amacının ortadan kalkması hallerinde, tahsis yapılan kamu idaresinin görüşü alınmaksızın tahsisi yapan kamu idaresinin merkez veya taşra birimlerince res'en kaldırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

“...sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir.”

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf

ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” hükümleri yer almaktadır.

Mezkûr hükümlerde, belediye tarafından tahsis edilen taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği ve tahsis edilen taşınmazların, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerek 5393 sayılı Kanun’un 75’nci madde hükmüne istinaden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, gerekse de 15’inci madde hükümleri uyarınca proje kapsamında çeşitli sivil toplum kuruluşlarına yapılan tahsis işlemleri sonrasında, taşınmazların tahsis amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmediği, tahsis amacına aykırı kullanım bulunmasına rağmen bu tahsislerin iptalinin sağlanmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Bakırköy ilçesi Osmaniye mahallesi 158 ada 1 parsel sayılı taşınmaz İl Sağlık Müdürlüğüne aile sağlığı merkezi olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. Ancak, tahsisi yapılan taşınmazda Bakırköy Belediyesine ait misafirhane ile mahalle muhtarlığına ait yapının bulunduğu;

Kartal ilçesi Orhantepe Mahallesi 12692 ada (eski 1053 ada) güneyi kamu malı alanın 26.642 m²lik kısmı “engelli ve ailelerine hizmet” amaçlı projeye uygun olarak inşa edilmek üzere bir vakfa 09.09.2009 tarihinde 15 yıl süre ile tahsis edilmiştir. Ancak, tahsisi yapılan taşınmazın, tahsis talebine esas projesine göre tamamlanmadığı; bununla birlikte, söz konusu taşınmaz üzerinde 40,14 m² kapalı alan, 79,11 m² açık alan olmak üzere toplam 119,25 m² alanın özel bir işletme tarafından kafe olarak işletmeye açıldığı, 2.043,02 m²lik alanın ise, vakıf

ve kafe ile ortak bir şekilde otopark olarak kullanıldığı, kafe işletmecisinin vakfa tahsisli taşınmazı bu şekilde kullanımı sebebiyle söz konusu vakfa ödemedede bulunduğu;

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli sivil toplu kuruluşlarına yapılan tahsislerin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının takip edilmediği;

Anlaşılmıştır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere, tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanımı, sıkı kurallara bağlanmış olup hangi hallerde tahsisin iptal edileceği ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiştir. Yerinde yapılan Sayıştay denetimlerinde, tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının belli aralıklarla kontrolünün yapılmadığı ve tahsis amacına yönelik aykırı kullanımlarda tahsislerin iptal edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak gerekli çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; mülkiyeti veya tasarrufu İdarede olan taşınmazların üçüncü kişilerce kullanımlarının kontrolü, etkin ve hukuka uygun taşınmaz yönetiminin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, İdarece tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi ve tahsis amacına aykırı kullanım tespit edilmesi halinde tahsisin iptali sağlanmalıdır.

BULGU 30: İdarenin, Gecekondu Kanunu'na İlişkin Yükümlülüklerini Yerine Getirmek Adına Ayrılan Konutlarının Birçoğunun Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutların Aidat ve Diğer Ortak Giderleri İçin Belediye Bütçesinden Harcama Yapılması

İdare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamındaki dar gelirli, konutsuz vatandaşlar ile gecekondu bölgelerinin tasfiyesi ve ıslahı sebebiyle açıkta kalacakların konut ihtiyacını karşılamak amacıyla ayrılan birçok konutun boş tutulduğu ve boş tutulan konutların aidat ve diğer ortak giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Arsa tahsisi şart ve şekilleri" başlıklı 25'inci maddesinde;

“7 nci madde gereğince tesbit olunan önleme bölgelerindeki arsalar, öncelikle gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verilir.

Bu arsalardan, ıslah ve tasfiye bölgelerinde bulunan diğer yapı sahiplerinden yapısının tasfiyesini isteyenler de faydalanabilirler.

Her ne sebeple olursa olsun, bu kanun hükümlerince arsa tahsis edilecek kimselerin, yoksul veya dar gelirli olması, kendisinin veya eşinin veya ergin olmıyan çocuğunun herhangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya müsait arsaya veya her hangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık olan payına sahip bulunmaması şarttır.

Kimlerin yoksul ve dar gelirli sayılacağı, kendisine arsa tahsis edileceklerin öncelik sırası ve yukarda sözü geçen diğer hususların esasları yönetmelikte belirtilir.” denilmektedir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin “Şahıslara yapılacak yardımlar ve yardımların genel şartları” başlıklı 5'inci maddesinde, 775 sayılı Kanun uyarınca şahıslara yapılacak yardımlar arsa tahsisi, kredi tahsisi, aynı yardım, teknik yardım ve diğer kolaylıklar ile konut yardımı olarak sayılmıştır. Bu yardımlardan faydalanacak kimselerin Yönetmelik'in aynı maddesinde yazılı diğer şartları taşımaları da gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in “Yoksul veya dar gelirli olmak” üst başlıklı “Arsa, kredi, kiralık ve mülk konutların tahsisinde puanlama” başlıklı 7'nci maddesinde de, genel olarak bir ailenin yoksul veya dar gelirli sayılabilmesi için toplam aile gelirinin, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının ailelerin yaşama ve geçim şartlarını, memur maaşlarındaki katsayı ve asgari ücret artışlarını dikkate alarak belirlediği limitlerin altında olması gerektiği ifade edilmiştir.

Arsa, kredi, kiralık ve mülk konutların dağıtımında puanlama sistemini gösterir tablo Toplu Konut İdaresi Başkanlığının 27.01.2021 tarihli ve 11517 sayılı başkanlık oluru ile belirlenmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden; Belediyenin 775 sayılı Kanun'da yazılı görevlerini yerine getirmek için ayırdığı konutlarını, gecekonduların ıslah veya tasfiyesi sebebiyle açıkta kalacak kiracı veya ev sahiplerine, ıslah bölgesinde bulunan yapı sahiplerinden yapısının tasfiyesini isteyenlere, dar gelirli vatandaşlardan konutsuz olanlara tahsis edebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 2011 ile 2021 yılları arasında gecekondusu tasfiye edilen hak sahipleri ile dar gelirli konutsuz vatandaşlara toplam 1.202 adet konut tahsis edildiği ve 31.12.2021 tarihi itibarıyla söz konusu hak sahiplerinin kendilerine tahsis edilen konutlarında ikamet etmeye devam ettikleri görülmüştür.

Bununla birlikte, ayrıntısına aşağıdaki tabloda yer verilen İstanbul'un çeşitli ilçelerinde bulunan ve İdarenin aynı amaç için ayırdığı konutların bir kısmı boş tutulmuş ve boş tutulan söz konusu konutlar için 2021 yılı içerisinde aidat ve ortak giderler karşılığı olarak toplam 743.890,12 TL gider için İdare bütçesinden ödeme yapılmıştır.

Tablo 17: İstanbul'un Çeşitli İlçelerinde Bulunan ve Belediyenin Aynı Amaç İçin Ayırdığı Konutları Gösterir Tablo

İlçesi	Bölgesi	Ada/Par sel	Ödemeye Konu Boş Konutların Bulunduğu Site Yönetimleri*	Toplam (TL)
Başakşehir	Ziya Gökalp	1487/1	Başakşehir 2017 Konutları Geçici Site Yönetimi A1 A2 A3 A4 Bloklar	221.100,00
Pendik	Şeyhli	5507/10	Cihan Apartmanı Yönetimi F5 Blok	2.700,00
Çatalca	Ferhatpaşa	628/2	Çatalca Konutları Site Yönetimi	38.850,00
Pendik	Şeyhli	5536/29	İ.B.B 2014 Konutları A1 A2 B1 B2 Blok	32.400,00
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 2. Blok	3.150,96
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 3.Blok	22.557,00
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 1. Blok	11.302,69
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 11. Blok	14.184,27
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 10.Blok	13.880,60
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 8.Blok	18.681,10
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 9. Blok	15.062,80
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 7. Blok	34.042,36
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları 6. Blok	36.688,34
Pendik	Dolayoba	0/4689	İ.B.B Yayalar Mesken Konutları.4.Blok	4.540,00
Pendik	Şeyhli	9065/8	Pendik Mesken Konutları D1-C1-C2 Blok Site ve Apartman Yönetimi	4.370,00
Kağıthane	Seyrantepe	7696/15	İ.B.B Seyrantepe 2014 Blokları Site Yönetimi A1 A2 A3 A4 A5 A6 B1 B2 B3 B4 Blok	270.380,00
TOPLAM				743.890,12

*Site yönetimleri ödemenin yapılmasına esas alınan vergi numaralarına göre tasnif edilmiştir.

31.12.2021 tarihi itibarıyla İdare tarafından 775 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmek üzere boş tutulan konut sayısı toplam 986 adettir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yapılan harcamaların mali mevzuata uygun olması ile birlikte kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını da önceleyen bir sistematığe sahiptir.

Bu kapsamda Kanun'un 8'inci maddesinde; hesap verme sorumluluğu anlamında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

Boş konutların Kat Mülkiyet Kanunu gereğince ortak gider ve aidat ödemelerinin site ve apartman yönetimlerine yapıldığı,

Kağıthane İlçesinde bulunan 202 adet taşınmaz üzerinde bulunan gecekonduların tasfiye ve tahsis işlemleri için yetki talebi başvurusunda bulunulduğu, 14.07.2021 tarih ve 646 no.lu karar ile tasfiye ve tahsis işlemlerinin Mesken Müdürlüğüne tek elden yürütülmesi için yetki alındığı, tasfiye süreçleri için Kağıthane Belediyesinin meclis kararına istinaden enkaz bedelleri ve tasfiye giderlerinin İdarenin gece kondu fonuna yatırılmasına devam edileceği,

Ayrıca Pendik İlçesinde yapılacak tasfiye ve tahsis işlemleri ile ilgili 16.02.2022 tarih ve 177 no.lu karar ile Mesken Müdürlüğüne tek elden yürütülmesi için Meclis tarafından yetki verildiği,

Belediye Meclisinin 14.07.2021 tarihli ve 646 sayılı kararı ile 16.02.2022 tarihli ve 177 sayılı kararına istinaden gecekonduların tasfiye işlemi yapılacak hak sahiplerine bahse konu boş konutların tahsisine yönelik gerekli işlemlerin devam ettiği, ancak dar gelirlilikten dolayı konut tahsis işlemlerinin yapılamadığı ifade edilmiştir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevaptan boş tutulan konutların gelecekte yapılacak gecekonduların tasfiye işlemlerinde kullanılmak üzere ihtiyaten boş tutulduğu, tahsise ilişkin süreçlerin devam ettiği ve bu sebeple dar gelirlilikten dolayı konut tahsisi yapılmayacağı anlaşılmaktadır.

Bulgu konusu yapılan husus, söz konusu konutların dar gelirli vatandaşlara tahsis edilmesi değil, boş tutulan konutların 775 sayılı Kanun'un amacı doğrultusunda kullanılmasının sağlanarak kaynakların atıl tutulmasının önüne geçilmesi hususudur.

Netice olarak; 986 adet konutun boş tutulması ve boş tutulan bu konutların aidat ve ortak giderlerinin İdare bütçesinden karşılanmasında kamu yararı bulunmadığı gibi, söz konusu durum kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını da engellemektedir.

BULGU 31: İdarenin Mülkiyetindeki Lüks Bir Sitede Bulunan Konutların Boş Tutulması ve Boş Tutulan Konutlar İçin İdare Bütçesinden Ortak Gider Maliyetlerine Katlanması

İdarenin lüks konutlardan oluşan bir sitede sahibi bulunduğu 35 adet bağımsız bölümün boş tutulduğu ve boş tutulan bu konutlar için aidat ve ortak giderlerin İdare bütçesinden ödendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde kamu kaynakları; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak tanımlanmış,

"Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'nci maddesinde ise, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda buldukları belirtilmiş,

"Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde de, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İstanbul ili Gaziosmanpaşa ilçesi Küçükköy mahallesi 17863 parselde kurulu lüks konutlardan oluşan site içerisinde; 31 tanesi 2+1, 4 tanesi ise 3+1 olmak üzere toplam 35 adet bağımsız bölümün İdare adına tescilli olduğu, ancak söz konusu konutların boş tutularak herhangi bir faaliyet kapsamında kullanılmadığı, boş tutulan konutlar için site yönetimince belirlenen aidat ve diğer ortak giderlere katlanılmak zorunda kaldığı ve söz

konusu bedellerin İdare bütçesinden karşılandığı; ayrıca, 2021 yılı içerisinde İdare bütçesinden boş tutulan lüks konutlar için toplamda 291.818,68 TL tutarında aidat ve diğer ortak giderler ödemesinde bulunulduğu tespit edilmiştir.

Önemli bir ekonomik değere sahip olan 35 adet lüks dairenin boş tutulması, boş tutulan konutlar için İdare bütçesinden maliyetlere katlanılmak zorunda kalınması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkelerine aykırılık teşkil ettiği gibi, mal yönetiminin verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun yürütülmesine ilişkin mevzuatın amir hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu konutlarla ilgili 11.10.2021 tarih ve 8506 sayılı yazı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinden satış için onay istendiği, konunun meclis komisyonlarında inceleme aşamasında olduğu ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuat hükümleri uyarınca kamu kaynaklarının yönetiminde kendilerine sorumluluk atfedilen mercilerin, sorumluluklarını hukuka uygun bir şekilde yerine getirmeleri ve kamu kaynaklarının verimli, tutumlu, etkili ve ekonomik kullanımının sağlanması hukuk düzeninin bir gereğidir. Bu itibarla, boş tutulan konutların ekonomiye kazandırılmasının sağlanması ve İdare bütçesinden buralar için yapılan giderlere son verilmesi; verimsiz harcamaların azaltılması ve kamu kaynaklarının mevzuat hükümlerine uygun kullanılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 32: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Ecrimisil Alacaklarının Bulunması

İdarenin, bazı taşınmazlarının işgal edilmesi nedeniyle bu taşınmazlar üzerindeki işgalciler adına ecrimisil tahakkuku gerçekleştirdiği, ancak tahakkuk eden söz konusu ecrimisil alacaklarından vadesi geçenler bulunmasına rağmen bunlar için takip ve tahsil işlemlerinin yeterli düzeyde yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izleme, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlama görevleri büyükşehir belediye başkanına verilmiş ve bu konuda büyükşehir belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından,

muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda buldukları belirtilmiştir.

Kanun'un 38'inci maddesine göre de; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.

Mezkûr Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde, malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirme ile gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Diğer yandan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince, ecrimisil alacakları amme alacağı kapsamındadır. 6183 sayılı Kanun'un "Tahsil zamanaşımı" başlıklı 102'nci maddesinde;

"Amme alacağı, vadesinin rasladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur.

Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur." hükmü yer almaktadır.

Kanun'un 103'üncü maddesinde de, tahsil zamanaşımını kesen haller sayılmış, bu hallerden birinin vuku bulması halinde zamanaşımının kesileceği ve kesilmenin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren ise zamanaşımının yeniden işlemeye başlayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece düzenlenen ecrimisil ihbarnamesinde belirtilen vade süresi dolmuş ve 31.12.2021 tarihi itibarıyla vadesi geçmiş olan toplam 136.612.011,81 TL ecrimisil alacağının bulunduğu, bu alacağın 26.607.706,42 TL'lik kısmı için takip işlemlerinin başlatıldığı, ancak geriye kalan 110.004.305,39 TL'lik kısmı için henüz takip işlemlerinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Buna göre, 31.12.2021 tarihi itibarıyla vadesi geçmiş ve takip başlatılabilir halde bulunan ecrimisil alacaklarından %80,52'lik kısmı için herhangi bir takip işleminin başlatılmadığı, bu durumdaki alacaklardan yalnızca %19,48'lik kısım için takip işlemlerinin başlatıldığı görülmektedir.

Vadesi geçmiş olmasına rağmen takip işlemi başlatılmamış ecrimisil alacaklarının vadesinin rastladığı dönem, borçlu sayısı ve toplam alacak tutarına ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 18: Vadesi Geçtiği Halde Takip İşlemi Başlatılmamış Ecrimisil Alacakları

Vadenin Rastladığı Tarih	Ecrimisil Borçlusu Sayısı	Toplam Ecrimisil Alacağı (TL)
2006	1	437,06
2008	5	2.039,40
2009	26	22.627,70
2010	2	2.683,31
2011	5	50.582,50
2012	4	12.823,15
2013	3	10.594,00
2014	5	4.954,75
2015	5	165.936,55
2016	20	671.275,00
2017	22	213.255,19
2018	31	1.659.455,46
2019	18	754.014,11
2020	90	18.528.682,67
2021	147	87.904.944,54
TOPLAM		110.004.305,39

Aşağıdaki tabloda ise, 31.12.2021 tarihi itibarıyla Belediyenin en yüksek ecrimisil alacağına sahip olduğu belediye taşınmazı üzerindeki işgalciler listelenmiştir. Buna göre en yüksek tutarda ecrimisil alacağı bulunan 20 adet ecrimisil borçlusunun Belediye olan toplam borcu 72.583.210,87 TL olup, bu tutar takip işlemleri başlatılmayan toplam 110.004.305,39 TL'lik takipsiz ecrimisil alacağının yaklaşık %65,98'lik kısmını oluşturmaktadır. Bir diğer ifadeyle; 110.004.305,39 TL takibi henüz başlatılmayan ecrimisil alacağının 72.583.210,87 TL'lik kısmı yalnızca 20 gerçek veya tüzel kişiye ait bulunmaktadır.

Tablo 19: En Yüksek Tutarda Ecrimisil Borcu Bulunan 20 Kişinin Listesi

Sıra No	Ecrimisil Dosya Numarası	Alacaklı Olunan Ay Sayısı	Toplam Ecrimisil Alacağı (TL)
1	EE310345	21	16.217.989,05
2	EE310400	31	14.270.380,00
3	EE309845	11	11.582.537,00

4	EE310224	38	3.286.501,66
5	EE310336	53	3.180.193,00
6	EE310119	60	2.358.963,02
7	EE310120	41	2.303.247,00
8	EE310178	60	2.253.163,00
9	EE309113	121	2.159.287,00
10	EE310294	60	1.887.764,98
11	EE310004	60	1.741.160,00
12	EE310371	60	1.611.805,00
13	RE300030	16	1.479.230,76
14	RE300016	2	1.447.745,38
15	EE310353	60	1.256.622,47
16	EE310121	60	1.242.618,00
17	EE310169	60	1.196.184,00
18	EE306616	17	1.071.511,00
19	EE307008	14	1.020.159,55
20	EE309807	63	1.016.149,00
TOPLAM			72.583.210,87

Belirtildiği üzere, vadesi geçmiş ecrimisil alacaklarının yaklaşık %80,52'lik kısmı için herhangi bir takip işleminin başlatılmaması, Belediye gelirlerinin artırılmasına engel olduğu gibi söz konusu alacakların zamanaşımına uğraması riskini de beraberinde barındırmaktadır. Ayrıca zamanaşımına uğrama riskinin vuku bulması halinde ise, zamanaşımına uğradıktan sonra talep edilecek alacaklar, kişiler tarafından dava konusu edilebilecek ve süresi geçtiği için kaybedilen bu davalar ile ilgili olarak Belediye bütçesinden bu kez “vekalet ücreti”, “yargılama gideri”, “harçlar” ve “dosyada yapılan diğer masraflar” ayrıca ödenmek zorunda kalacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemler yapması ve en nihayetinde zamanaşımı süresi dolmadan tahsilatı gerçekleştirerek muhtemel gelir kaybının önüne geçmesi Belediye gelirlerinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 33: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarının Bulunması

İdarenin, kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazları için tahakkuk eden ve vadesi geçmiş kira alacağının bulunduğu, buna rağmen bu alacaklar için gerek Türk Borçlar Kanunu ile İcra ve İflas Kanunu gerekse kira sözleşmesinden kaynaklı haklarını kullanmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Kira bedelini ödeme borcu"nun düzenlendiği 313'üncü maddesinde; kiracının, kira bedelini ödemekle yükümlü olduğu; "İfa zamanı"nın düzenlendiği 314'üncü maddesinde kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

6098 sayılı Kanun'un "Kiracının temerrüdü"nü düzenlediği 315'inci maddesinde ise kiracının, kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmediği takdirde, kiraya verenin kiracıya yazılı olarak bir süre vereceği, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği; kiracıya verilecek sürenin ise en az on gün, konut ve çatılı iş yeri kiralalarında ise en az otuz gün olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un konut ve çatılı işyerleri için sözleşmenin kiracıdan kaynaklanan sebeplerle dava yoluyla feshini düzenleyen 352'nci maddesinde ise; *"Kiracı, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya veren, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilir."* hükmü yer almaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre, taşınmazın kiracıya teslim edilmesinden sonra kira bedelinin ifa edilmemesi sebebiyle kiracının temerrüde düşmesi halinde kiracıya ihtar çekilerek süre verilmesi ve süre sonunda sözleşmenin feshedileceği uyarısında bulunulması gerekmekte, tüm bunlara rağmen süresinde ödemenin yapılmaması halinde ise 6098 sayılı Kanun'un 315'inci maddesine göre sözleşmenin feshi yoluna gidilebilmektedir.

Kira sözleşmelerine ilişkin genel hüküm niteliğinde olan Türk Borçlar Kanunu'nun 315'inci maddesine ilave olarak, konut ve çatılı iş yerlerinin kiralananlarına ilişkin olarak ayrıca, 352'nci maddede de kira sözleşmesinin feshi öngörülmüştür. Ancak, bu maddede Kanun'un 315'inci maddesindeki fesih yönteminden farklı olarak, dava yoluyla kira sözleşmesinin feshi söz konusudur.

Kanun'un 315'inci maddesindeki fesih iradesinin, dava yoluyla kullanılması zorunlu değilken 352'nci maddeye göre yapılacak fesihlerde dava açılması bir zorunluluktur.

Bu düzenlemeye göre; kiraya veren, kiracıya bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içerisinde kira bedelinin ödenmemesi üzerine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunmuşsa, ilgili kira yılının veya bir kira yılını aşan sürenin sonundan başlayarak bir ay içinde dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilecektir.

Türk Borçlar Kanunu'nun yukarıda yer verilen düzenlemelerine ilave olarak; kira bedelinin ödenmemesi halinde, kira bedelinin ödenmesi ve kiralananın boşaltılması için 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 269'uncu madde hükmüyle de özel bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, kiracının muaccel hale gelmiş kira bedelini ödememesi üzerine kiraya verenin Türk Borçlar Kanunu'nun 315'nci maddesindeki asgari süreleri vererek kiracıya bir ödeme emri göndermesi ve bu ödeme emrinde kiracının tahliyesinin istenebileceği ihtarının bulunması halinde kiracıdan kiralananı boşaltması istenebilecektir. Bu durumda borçlu itiraz etmez, ihtar müddeti içinde kira borcunu da ödemezse ihtar müddetinin bitim tarihini takip eden altı ay içinde alacaklının talebi üzerine icra mahkemesince tahliyeye karar verilir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin taşınmazlarında yer alan kiracılarının borçlarını ödemeyerek temerrüde düşmesi halinde; kira alacaklarının tahsilinin sağlanması, sözleşmenin feshedilmesi ve kiracının tahliyesinin gerçekleşmesi için izleyebileceği kanunlardan kaynaklı birkaç yöntem bulunmaktadır.

Uygulamada, İdarenin kiracıları ile yapmış olduğu sözleşmelerin bir kısmında kira ödeme periyodu yıllık, bir kısmında üçer aylık, bir kısmında ise aylık olacak şekilde belirlenmiştir. Buna göre, sözleşme ile belirlenen ödeme döneminin başlangıcında kira bedeli İdare tarafından tahakkuk ettirildiğinde, kiracının süresi içinde tahakkuk eden bedeli İdareye yatırması gerekmektedir.

Ancak, birçok kiracının (belediye şirketleri dahil) kira borcunu uzun zamandır ifa etmediği, İdarenin ise ifa edilmeyen vadesi geçmiş kira alacaklarının büyük bir kısmı için takip işlemi başlatmadığı, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden doğan yasal hakların kullanımı için herhangi bir girişimde bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan gelir servisinden 31.12.2021 tarihi itibarıyla alınan veriler üzerinde yapılan incelemede;

Tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarının 485.457.247,43 TL olduğu, söz konusu tutarın 83.081.652,33 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan oluştuğu, 8.495.301,95 TL'lik kısmının ise tecil edilmiş veya taksite bağlanmış

alacıklardan olduğu ve bu sebeple vadesi gelmemiş alacak olarak nitelendirebileceği değerlendirilmiştir.

Tahakkuk eden toplam kira alacağı olan 485.457.247,43 TL'den vadesi henüz gelmemiş kira alacakları toplamı olan 91.576.954,28 TL (83.081.652,33 + 8.495.301,95=91.576.954,28) düşüldüğünde; geriye kalan 393.880.293,15 TL tutarındaki kira alacağının vadesi gelmiş, tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilememiş alacıklardan olduğu görülmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 20: Kira Alacaklarını Gösterir İcmal

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplamı (TL)	Tecilli ve Tehirli Kira Alacakları (TL)	Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Vadesi Gelmemiş Kira Alacakları (TL)	Toplam Kira Tahakkuku (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	67.440.597,43	2.630.221,42	9.686.663,18	79.757.482,03
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	166.520.782,36	5.865.080,53	69.465.431,23	241.851.294,12
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	87.278.791,30	-	3.924.652,70	91.203.444,00
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	59.915.716,03	-	-	59.915.716,03
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	10.548.155,00	-	0,32	10.548.155,32
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	2.176.251,03	-	4.904,90	2.181.155,93
TOPLAM		393.880.293,15	8.495.301,95	83.081.652,33	485.457.247,43

Vadesi geçmiş olmasına rağmen tahsili sağlanmamış toplam 393.880.293,15 TL tutarındaki kira alacağının 56.361.415,08 TL'lik kısmı için idarece takip işlemi başlatıldığı, ancak 337.518.878,07 TL'lik kısmı için herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 21: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarını Gösterir İcmal

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Takibe Alınmamış Kira Alacağı Tutarı (TL)	Vadesi Geçmesi Sebebiyle Takibe Alınmış Kira Alacağı Tutarı (TL)	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplamı (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	28.441.588,10	38.999.009,33	67.440.597,43
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	149.963.498,61	16.557.283,75	166.520.782,36
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	87.278.791,30	-	87.278.791,30
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	59.915.716,03	-	59.915.716,03
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	10.548.155,00	-	10.548.155,00
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	1.371.129,03	805.122,00	2.176.251,03
TOPLAM		337.518.878,07	56.361.415,08	393.880.293,15

Genel toplamı 337.518.878,07 TL tutarında vadesi geçmiş kira alacağının tahsili için herhangi bir takip başlatılmadığı; ayrıca, mevzuat hükümlerinden doğan kira alacaklarının tahsilinin sağlanması amacıyla icra işlemi başlatılması, kiracının tahliye edilmesi ve sözleşmenin feshi yoluna gidilmesi gibi kanuni haklardan birinin de kullanılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere tahsil edilebilir durumda olan toplam 393.880.293,15 TL tutarındaki kira alacağının yalnızca %14,31'lik kısmını oluşturan 56.361.415,08 TL'sinin takibe alındığı, %85,69'lük kısmını oluşturan 337.518.878,07 TL'lik kısmı için ise herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı anlaşılmaktadır.

Vadesi geçmiş kira alacakları için takip işlemlerinin başlatılmaması, Belediye gelirlerinin artırılmasına engel olduğu gibi söz konusu alacakların zamanaşımına uğraması riskini de beraberinde barındırmaktadır. Ayrıca zamanaşımına uğrama riskinin vuku bulması halinde ise, zamanaşımına uğradıktan sonra talep edilecek alacaklar, kişiler tarafından dava konusu edilebilecek ve süresi geçtiği için kaybedilen bu davalar ile ilgili olarak Belediye bütçesinden bu kez “vekalet ücreti”, “yargılama gideri”, “harçlar” ve “dosyada yapılan diğer masraflar” ayrıca ödenmek zorunda kalacaktır.

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

Netice olarak; İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemler yapması ve en nihayetinde zamanaşımı süresi dolmadan tahsilatı gerçekleştirerek muhtemel gelir kaybının önüne geçmesi Belediye gelirlerinin artırılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 34: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gereken imar mevzuatından kaynaklı otopark bedellerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

30.12.2020 tarihli ve 31350 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmıştır.

7261 sayılı Kanununun 29 uncu maddesiyle, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesindeki ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen üçüncü fıkrasının (d) bendinde değişiklik yapılmış ve bu bentte yer alan yer alan "otopark," ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende "bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek" ibaresi eklenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme; (l) bendinde ise kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptıрма, işletme, işletirme veya ruhsat verme işlemlerinin büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği belirtilmiştir.

Buna göre, değişiklik öncesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin otoparklara ilişkin kendilerine kanunla verilen yalnızca otopark yapmak görevi varken mevzuat değişikliği sonrasında bölge otoparkı yapma, işletme ve/veya işletirme yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrası; "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.*" hükümlerini içermekte iken,

24.12.2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.*" halini almıştır.

5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklik ile, büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun'da değişiklik yaparak ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve görevi verilmesi ile imar mevzuatı uyarınca alınması gereken otopark bedellerinin büyükşehir belediyesi yerine büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerektiğine ilişkin değişiklikler içeren 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un ilgili maddeleri Resmi Gazete'de 30.12.2020 tarihinde yayımlanmış ve aynı tarihte yürürlüğe girmiştir.

Buna göre, 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerindedir.

Yapılan incelemede, Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli alt kodunda 2021 yılı içerisinde toplam 63.052.807,53 TL tutarında tahsilat gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tahsilatın 1.503.840,00 TL'lik kısmının mevzuatı gereğince İstanbul Büyükşehir Belediyesi Boğaziçi İmar Müdürlüğü tarafından verilen ruhsatlara dayandığı, bu açıdan tahsilata yetkili idarenin Büyükşehir Belediyesi olduğu anlaşılmıştır. Buna göre toplam tahsilat tutarından İstanbul Büyükşehir Belediyesinin tahsile yetkili olduğu kısımdan arta kalan toplam 61.542.637,14 TL tutarındaki tahsilatın ilçe belediyelerine ait gelir olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablo 22: Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerini Gösterir İcmal

Sıra No	İlçe Adı	Tahsilat Tutarı (TL)
1	Arnavutköy İlçe Belediyesi	11.104,00
2	Ataşehir İlçe Belediyesi	1.059.354,00
3	Avcılar İlçe Belediyesi	1.093.964,10
4	Bağcılar İlçe Belediyesi	2.175.326,00
5	Bahçelievler İlçe Belediyesi	2.143.885,31
6	Bakırköy İlçe Belediyesi	82.567,15
7	Başakşehir İlçe Belediyesi	697.700,00
8	Bayrampaşa İlçe Belediyesi	1.047.835,57
9	Beşiktaş İlçe Belediyesi	1.349.526,00
10	Beykoz İlçe Belediyesi	250.000,00
11	Beylikdüzü İlçe Belediyesi	5.545.900,00
12	Beyoğlu İlçe Belediyesi	1.743.010,84
13	Büyükçekmece İlçe Belediyesi	126.500,00
14	Çatalca İlçe Belediyesi	155.700,00
15	Çekmeköy İlçe Belediyesi	478.400,00
16	Esenler İlçe Belediyesi	2.069.420,00
17	Esenyurt İlçe Belediyesi	13.199.701,90

18	Eyüpsultan İlçe Belediyesi	458.472,03
19	Fatih İlçe Belediyesi	265.852,30
20	Gaziosmanpaşa İlçe Belediyesi	808.937,79
21	Güngören İlçe Belediyesi	926.647,82
22	Kadıköy İlçe Belediyesi	1.071.200,00
23	Kağıthane İlçe Belediyesi	16.500,00
24	Kartal İlçe Belediyesi	2.164.570,00
25	Küçükçekmece İlçe Belediyesi	1.471.100,00
26	Maltepe İlçe Belediyesi	4.659.700,86
27	Pendik İlçe Belediyesi	586.994,65
28	Sancaktepe İlçe Belediyesi	747.480,00
29	Sarıyer İlçe Belediyesi	612.588,47
30	Silivri İlçe Belediyesi	790.859,20
31	Sultanbeyli İlçe Belediyesi	3.813.400,00
32	Sultangazi İlçe Belediyesi	283.200,00
33	Şile İlçe Belediyesi	17.580,00
34	Şişli İlçe Belediyesi	1.795.195,31
35	Tuzla İlçe Belediyesi	782.394,15
36	Ümraniye İlçe Belediyesi	267.196,31
37	Üsküdar İlçe Belediyesi	1.728.354,00
38	Zeytinburnu İlçe Belediyesi	5.044.519,38
TOPLAM		61.542.637,14

5216 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler gereği, otopark bedellerinin artık ilçe belediyelerince tahsil edilmesi, tahsil edilen bedellerin ilçe belediyelerinin kendi adlarına açtıkları otopark hesabında tutulması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, öneri doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerinin 30.12.2020 tarihinden sonra ilçe belediyeleri yerine İstanbul Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi ve İdareye ait otopark hesabında tutulması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 35: Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

İdare tarafından, 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan deniz taşımacılığı alanındaki kullanım haklarına ilişkin ihaleler sonucunda dönemin İdare şirketiyle imzalanan sözleşmeler gereğince işletmecilerden yapılması gereken tahsilatların tamamının gerçekleştirilemediği halde, sözleşme ve mevzuat hükümlerinde yer alan cezai müeyyidelerin uygulanmadığı, teminatların güncellenmediği ve İdareden onay alınmaksızın alt kiralama yapıldığı görülmüştür.

İBB tarafından 2010 ve 2011 yıllarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36, 45 ve 51/g maddeleri çerçevesinde yapılan ihaleler sonucunda, çeşitli iskele, terminal ve deniz

vasıtalarının kullanım hakkını İdarenin şirketi almış ve ilgili firma ile 6 farklı kullanım hakkı sözleşmesi (27 Adet İskele ve Terminaller, 58 Adet Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler, Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel, Kadıköy Bostancı İskele Yanı) imzalanmıştır. Sürecin devamında ise, 2011 yılında söz konusu şirket özelleştirilmiştir.

Kullanım hakkını devralan şirket ile imzalanan sözleşmelerden dördü Sınırlı Gayri Ayni Hak Sözleşmesi/Kullanım Hakkı Tesis Sözleşmesi, bir tanesi İntifa Hakkı Sözleşmesi bir diğeri ise Kira Sözleşmesi olarak düzenlenmiştir. Söz konusu ihalelere ilişkin şartnameler ve sözleşmeler incelendiğinde; işletmecinin sözleşme ve şartnamelere aykırı davranışta bulunması durumunda, Belediyenin sözleşmeyi feshetme yetkisine sahip olduğu, sözleşmesi feshedilen taşınmazın boşaltılması gerektiği genel olarak hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde; "Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez." denilmektedir. 63'üncü maddedeki düzenlemeye göre iş artış ve eksilişindeki sınırlara ilişkin kısıtlar haricinde işletmecinin taahhüdünden vazgeçmesi, şartname ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak ihtarına rağmen süreci hatalı yürütmesi İdare açısından haklı fesih sebebidir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanununda intifa hakkına ilişkin hükümlerden bazıları şu şekildedir;

“III. Sona ermesi

5. Zamanaşımı

Madde 802- Geri verme anında malik ve intifa hakkı sahibi tarafından ileri sürülebilecek bütün istem hakları, bu andan başlayarak bir yıl geçmekle zamanaşımına uğrar.

IV. İntifa hakkının hükümleri

1. İntifa hakkı sahibinin hakları

a. Genel olarak

Madde 803- İntifa hakkı sahibi, hakkın konusu olan malı zilyetliğinde bulundurma, yönetme, kullanma ve ondan yararlanma yetkilerine sahiptir.

İntifa hakkı sahibi, bu yetkilerini kullanırken iyi bir yönetici gibi özen göstermek zorundadır.

b. Doğal ürünler

Madde 804- İntifa hakkı süresi içinde olgunlaşan doğal ürünler, intifa hakkı sahibine aittir.

Ekimi veya dikimi yapan malik veya intifa hakkı sahibi, olgunlaşan ürünleri toplayan diğer taraftan, yaptığı giderler için ürünün değerini aşmamak üzere uygun bir bedel isteyebilir. Nitelikleri itibarıyla malın doğal verimi veya ürünü sayılmayan bütünleyici parçaları malike aittir...

d. Hakkın kullanılmasının devri

Madde 806- Sözleşmede aksine hüküm yoksa veya durum ve koşullardan hak sahibince şahsen kullanılması gerektiği anlaşılmıyorsa, intifa hakkının kullanılması başkasına devredilebilir.

Bu takdirde malik, haklarını, devralana karşı doğrudan doğruya ileri sürebilir.

...

V. Özel hâller

1. Taşınmazlar

a. Ürünler

Madde 816- Bir taşınmaz üzerinde intifa hakkına sahip olan kimse, yararlanmanın olağan sınırlar içerisinde kalmasına özen göstermekle yükümlüdür.

Bu ölçü aşılarak elde edilen ürünler malike ait olur.

b. Özgülenme yönü

Madde 817- İntifa hakkı sahibi, intifa konusu taşınmazın ekonomik özgülenme yönünü malike önemli zarar verecek şekilde değiştiremez; özellikle onu yeni bir şekle dönüştüremeyeceği gibi, onda önemli bir değişiklik de yapamaz.

İntifa hakkı sahibi, malike önceden haber vermek ve taşınmazın ekonomik özgülenme yönünde önemli değişiklik yapmamak koşuluyla taş, kireç, mermer ve turba ocakları ile benzerlerini açabilir.” denilerek bütünleyici parçaların ve intifa hakkına ilişkin yararlanmanın sınırlarını aşan ürünlerin malike ait olduğu, intifa hakkı sahibinin malike haber vermeksizin taşınmazın ekonomik özgülenme yönünde önemli bir değişiklik yapamayacağı belirtilmiştir.

İdarenin söz konusu sözleşmeler kapsamında elde ettiği gelirler incelendiğinde; yapılandırmaya ilişkin çıkarılan 7256 sayılı Kanun’a kadar elde edilen gelirlerin zamanında tahsil edilmediği ve ayrıca söz konusu Kanun’dan sonra da tahsilat süreci gerektiği gibi işletilmediği halde, İdare tarafından mevzuatın ve sözleşmenin gerektirdiği müeyyideler, 7256 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında uygulanmamıştır. 7256 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilmesi gereken alacaklar 31.08.2020 öncesinde tahakkuk eden alacaklardır.

Anlaşılaacağı üzere, söz konusu gelir tahsilatlarının zamanında ve eksiksiz yapılması önem arz etmektedir. Bu durumda, ilgili Şirketle imzalanan sözleşmelerdeki/şartnamelerdeki düzenlemeler ve 2886 sayılı Kanun’un bahsi geçen 62 ve 63’ncü maddesindeki düzenlemelere göre, ödenmeyen söz konusu borçlara ilişkin akde aykırılık müeyyidelerinin uygulanması gerektiği düşünülmektedir. 4721 sayılı Kanun’un intifa haklarında zamanaşımını düzenleyen 802’nci maddesi de göz önüne alındığında tahsilat süreçlerinin etkin işletilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, söz konusu tahsilat mevzuu haricinde, İş’e ilişkin teminatın da sözleşmelerin ilgili maddelerine göre yıllık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan endeksler esas alınarak güncellenmediği ve mevcut teminat tutarının olması gerekenin altında kaldığı görülmüştür. Aşağıdaki tablolarda yapılandırmaya giren alacaklar ile yapılandırma sonrasındaki tahakkuk eden alacaklar görülmektedir.

Tablo 23: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu

Yapılandırma Kapsamındaki Alacaklar	2017	2018	2019	2020	Yapılandırılan Tutar	Yapılandırma Kalan	Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Tutar	Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Kalan
İskele ve Terminaller	1.185.844,54	14.792.935,48	18.269.548,24	14.388.391,76	48.636.720,02	29.722.440,02	7.856.676,04	4.801.302,04
Deniz Vasıtaları İle Yüzer İskeleler	0,00	0,00	3.885.357,20	1.513.997,85	5.399.355,05	3.299.605,93	1.075.450,92	657.220,03
Dış İskeleler	0,00	5.021.675,26	6.526.002,41	6.798.724,67	18.346.402,34	11.211.690,35	3.335.330,07	2.038.257,30
Kadıköy Bostancı İskelesi Yanı	0,00	0,00	164.195,40	0,00	164.195,40	100.341,68	32.582,04	19.911,27

Tablo 24: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu

Kullanım Hakkı Verilen Yerler	2020			2021			Toplam	04.03.2022 İtibariye Gecikme Bedeli	Gen. Top.
	Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye			
İskele ve Terminaler	21.582.587,64	14.388.391,76	7.194.195,88	21.086.187,98	0,00	21.086.187,98	28.280.383,86	2.172.104,89	30.452.488,75
Deniz Vasıtaları İle Yüzer İskeleler	2.863.111,67	2.863.111,67	0,00	5.060.240,90	2.280.286,51	2.779.954,39	2.779.954,39	120.568,98	2.900.523,37
Dış İskeleler	6.798.724,67	6.798.724,67	0,00	7.451.389,66	0,00	7.451.389,66	7.451.389,66	637.093,82	8.088.483,48
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	1.795.445,80	0,00	1.795.445,80	2.060.053,60	0,00	2.060.053,60	6.785.322,88	1.159.241,80	7.944.564,68
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	538.535,48	0,00	538.535,48	569.516,16	0,00	569.516,16	1.960.181,56	342.419,02	2.302.600,58
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	156.087,83	0,00	156.087,83	223.634,16	0,00	223.634,16	379.721,99	24.205,46	403.927,45
Toplam	33.734.493,09	24.050.228,10	9.684.264,99	36.451.022,46	2.280.286,51	34.170.735,95	47.636.954,34	4.455.633,97	52.092.588,31

Diğer taraftan, söz konusu sözleşmeler çerçevesinde kullanım hakkı ilgili Şirkete devredilmiş olan yerlerin bazıları çeşitli kamu kurumlarının mülkiyetinde olup düzenlenen protokol ve sözleşmeler ile bu yerler İBB'ye tahsis edilmiştir. Bu tahsisler karşılığında İdare tarafından ilgili kamu kuruluşlarına yıllık ödeme yapılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda örnek olarak 2020 ve 2021 yılı ödemelerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 25: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler

İl	İlçe	Kullanım Amacı	Ödemenin Yapıldığı Kurum	2020 Yılı Ödenen Tutar (TL)	2021 Yılı Ödenen Tutar (TL)
Balıkesir	Bandırma	Otopark Bandırma İskelesi	TCDD	457.141,44	510.810,20
Balıkesir	Bandırma	Bandırma Limanı Yanaşma Yeri	... AŞ	309.399,87	405.932,63
İstanbul	Fatih	Sirkeci Garı	TCDD	2.444.113,98	2.510.648,40
İstanbul	Üsküdar	Harem Mevkii Araç Ekleme Yeri	TCDD	534.050,96	556.628,24
Bursa	Mudanya	Güzelyalı İskele ve Terminali	Bursa Büyükşehir Belediyesi	2.067.468,00 TL	1.566.776,82
Toplam				3.744.706,25	5.550.796,29

Ayrıca, kullanım hakkını ilgili Şirketin aldığı yerlere ilişkin olarak imzalanan altı sözleşmeye bakıldığında;

“58 Adet Deniz Vasıtasının İntifa Hakkı Karşılığında İşletilmesi” işine ait sözleşmede açıkça alt kiralamaya cevaz verildiği,

“ 27 adet İskele ve Terminalin 30 Yıl Süreyle Sınırlı Aynı Hak Tesisi/Kullanım Hakkı Tesisi” işinde deniz taşımacılığı için zorunlu durumlarda alt kiralamanın İBB onayına gerek olmaksızın yapılabileceği, bunun dışındaki durumlarda taşınmazların Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredilemeyeceği,

“Kadıköy Bostancı İskele Yanı” kiralamasına ilişkin dosyada ise alt kiralama konusuna hiç yer verilmediği,

Sayılanların dışındaki, “Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel” kiralamalarına ilişkin sözleşme ve şartnamelerde; işletmecinin söz konusu taşınmazları, Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredemeyeceği ve/veya kullanım amacının İdareden izin alınmaksızın değiştirilemeyeceğine, aksine davranışın akde aykırılık ve fesih sebebi sayılacağına dair hükümlere yer verilmiş olduğu da görülmektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmesinde açıkça alt kiralamaya cevaz verilen “58 Adet Deniz Vasıtasının İntifa Hakkı Karşılığında İşletilmesi” işi hariç diğerlerinin kapsamına giren yerlerde İdarenin Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünden çalışma ruhsatı almış olup faaliyetini sürdüren çeşitli işletmeler mevcuttur. Ancak bu işletmelere yapılan alt kiralamalara ilişkin İdare tarafından verilmiş herhangi bir izin söz konusu değildir. Söz konusu tespit İstanbul’da bulunan taşınmazlar için geçerli olup sözleşme kapsamındaki deniz vastılarında veya diğer illerdeki taşınmazlarda benzer durumlara rastlanma ihtimali mevcuttur. Ayrıca bazı yerlerde alt kiracının da bir alt kiralama daha yaptığı görülmüştür. Söz konusu alt kiralamalar için İdareden izin alınmasının gerektiği düşünülmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun üçüncü maddesine göre, kamuya ait taşınır ve taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23’üncü maddesine göre de, taşınmaz gelirleri Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak da meri mevzuat gereği Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “Dürüst davranma” başlıklı ikinci ve “İyiniyet” başlıklı üçüncü maddelerinde de;

“Dürüst davranma

Madde 2-Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz.

İyiniyet

Madde 3- Kanunun iyiniyete hukukî bir sonuç bağladığı durumlarda, asıl olan iyiniyetin varlığıdır. Ancak, durumun gereklerine göre kendisinden beklenen özeni göstermeyen kimse iyiniyet iddiasında bulunamaz.” denilmek suretiyle hukuki süreçlerde dürüst davranma ve iyiniyetin esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 125 ve 126'ncı maddelerinde;

“c. Seçimlik haklar

MADDE 125-Temerrüde düşen borçlu, verilen süre içinde, borcunu ifa etmemişse veya süre verilmesini gerektirmeyen bir durum söz konusu ise alacaklı, her zaman borcun ifasını ve gecikme sebebiyle tazminat isteme hakkına sahiptir. Alacaklı, ayrıca borcun ifasından ve gecikme tazminatı isteme hakkından vazgeçtiğini hemen bildirerek, borcun ifa edilmemesinden doğan zararın giderilmesini isteyebilir veya sözleşmeden dönebilir. Sözleşmeden dönme hâlinde taraflar, karşılıklı olarak ifa yükümlülüğünden kurtulurlar ve daha önce ifa ettikleri edimleri geri isteyebilirler. Bu durumda borçlu, temerrüde düşmekte kusuru olmadığını ispat edemezse alacaklı, sözleşmenin hükümsüz kalması sebebiyle uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir.

d. Sürekli edimli sözleşmelerde

MADDE 126- İfasına başlanmış sürekli edimli sözleşmelerde, borçlunun temerrüdü hâlinde alacaklı, ifa ve gecikme tazminatı isteyebileceği gibi, sözleşmeyi feshederek, sözleşmenin süresinden önce sona ermesi yüzünden uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir.” hükümlerine yer verilerek, Borçlunun temerrüdü halinde alacaklının seçimlik haklarının neler olduğu belirlenmiştir.

Özet olarak, İdare ile İşletmeci arasında imzalanan sözleşmelerin uygulanması sürecinde şu hususlar mevzuata ve sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir:

-İdare tarafından taşınmaz maliki diğer idarelere yıllık bedel düzenli ödenmesine rağmen İBB'ye yapılması gereken ödemeler düzenli ve tam olarak yapılmamakta, sözleşmelerin ilgili maddesine göre fesih gerekirken, süreç devam ettirilmektedir.

-Teminatlar sözleşmelerin ilgili maddeleri doğrultusunda güncellenmemiştir ve olması gereken tutarın altında kalmaktadır.

-Alt kiralamaya ilişkin İBB tarafından herhangi bir muvafakat verilmemesine rağmen İşletmeci tarafından alt kiracılık ilişkileri kurulmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili şirkete ihtarname gönderildiği ve takibinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşmelerde yer alan ilgili madde hükmünde de belirtildiği üzere; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve İdare ile işletmeci Şirket arasında imzalanan sözleşmelerde/şartnamelerde yer alan hükümler doğrultusunda kullanım hakkı sürecinde tahsilatların düzenli olarak yapılması, akde aykırılık oluşturan durumlarda gerekli işlemlerin İdare tarafından ivedi olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi

İdarenin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesindeki düzenlemeye uygun olarak çeşitli Belediye Meclis Kararları ile veya yapılan çeşitli kiralama ihaleleri ile işletmesini/kullanımını kendi şirketlerine devrettiği imtiyazların/taşınmazların gelirlerinden alması gereken payların tahsilinin yeterli düzeyde gerçekleşmediği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 70'inci maddesinde, belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabileceği hüküm altına alınmış, 59'uncu maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler belediye gelirleri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, "*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983*

tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” hükümlerine yer verilmiş, 23’üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz mal gelirleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde de; “... *Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.*” hükümlerine yer verilmek suretiyle,

Belediye kanunlarında belediyeler tarafından şirket kurulabileceği ve büyükşehir belediyelerinin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri ile benzeri nitelikteki diğer taşınmazlarının işletilmesini/kullanılmasını, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle, bu şirketlere devredebileceği ve bu işletimden/kullanımdan elde edilecek gelirlerin de büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu da vurgulanmıştır.

Ayrıca 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre, taşınmazın kiracıya teslim edilmesinden sonra kira bedelinin ifa edilmemesi sebebiyle kiracının temerrüde düşmesi halinde kiracıya ihtar çekilerek süre verilmesi ve süre sonunda sözleşmenin feshedileceği uyarısında bulunulması gerekmekte, tüm bunlara rağmen süresinde ödemenin yapılmaması halinde ise 6098 sayılı Kanun’un 315’inci maddesine göre sözleşmenin feshi yoluna gidilebilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı taşınmazlarının veya imtiyazlarının, Meclis Kararları ile 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesindeki düzenleme çerçevesinde veya çeşitli ihaleler doğrultusunda şirketlere kullandırılmasına ve bu kullandırmaya ilişkin söz konusu Meclis Kararlarında, elde edilecek gelir üzerinden İdareye devredilecek paya yer verilmesine rağmen; otopark işletmeciliği, metro işletmeciliği gibi devredilen bazı hizmetler üzerinden tahsili

gereken 213.148.948,40 TL İdare payının şirketlerden tahsil edilmediği; ayrıca, bu şirketlerin bazılarında, İdareden aldıkları ihaleler vesilesiyle hakediş ödemesi yapılmasına rağmen, hakediş ödemelerinden kesinti yapılmak suretiyle de olsa gerekli tahsilatların gerçekleştirilmediği;

Tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarı olan 213.148.948,40 TL'nin, 9.685.686,79 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan oluştuğu anlaşılmıştır.

Tahakkuk eden toplam 213.148.948,40 TL'lik alaktan vadesi henüz gelmemiş alacaklar toplamı olan 9.685.686,79 TL düşüldüğünde; geriye kalan 203.463.261,61 TL tutarındaki alacağın vadesi gelmiş, tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilememiş alacaklardan olduğu görülmektedir.

İdarenin, şirketlerinden olan alacaklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 26: Şirketlerin İBB'ye Olan Borçları

Şirket İsmi	Kira-Kullanım Hakkı-Park Yerleri İşletme Gel.-Taşınır Kira	26'ncı Maddeye Göre Kira Borç Bakiyeleri	Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Vadesi Gelmemiş Kira Alacakları	Vadesi Gelmiş Toplam Borç
İSPARK AŞ	17.206.100,16	56.882.044,82		74.088.144,98
METRO İSTANBUL AŞ	20.832.726,16	15.253.922,39		36.086.648,55
İSYÖN AŞ	19.839.755,89			19.839.755,89
BOĞAZIÇI KONUT HİZMET YÖNETİM İŞL. VE TİC AŞ	17.232.225,65	717.543,41	9.658.519,06	8.291.250,00
BELTUR AŞ	1.855.572,89	783.802,22		2.639.375,11
ŞEHİR HATLARI AŞ	36.223,64	789.455,07	27.167,73	798.510,98
HALK EKMEK AŞ	229.702,89			229.702,89
ENERJİ AŞ	110.433,84			110.433,84
BELBİM AŞ		16.247,42		16.247,42
İSTON AŞ	15.146,00			15.146,00
SPOR AŞ	6.262,66			6.262,66
MEDYA AŞ	61.341.783,29			61.341.783,29
Toplam	138.705.933,07	74.443.015,33	9.685.686,79	203.463.261,61

Ayrıca, aşağıdaki tabloda görülen bazı gelirlere ilişkin olarak ise, ilgili Şirket tarafından hiç bildirim yapılmadığı/tahsilat bilgisi verilmediği için tahakkuk sürecinin dahi başlatılmadığı anlaşılmıştır.

Tablo 27: İBB'ye Tahsilat Bilgisi Verilmeyen Yerler

OTOBÜS AŞ	Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parsellerin Ulaşım Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	25.11.2011 tarihli ve 2719 sayılı Meclis Kararı	10 Yıl	% 1 + KDV
İSPARK AŞ	Kadıköy Salı Pazarı Hk.	18.03.2016 tarihli ve 521 sayılı Meclis Kararı	5 Yıl	Brüt Gelirden % 10 + KDV

Bu durum, İdare tarafından söz konusu gelirlere ilişkin tahsilatlar konusunda Belediye şirketleri için yapılması gereken iş ve işlemlerin tam olarak yerine getirilmediğini göstermektedir.

Bu itibarla, kendilerine İdare tarafından hakediş ödemesi yapılmayan İSPARK AŞ gibi şirketlerden tahsili gereken alacaklar başta olmak üzere, söz konusu Meclis Kararları veya ilgili sözleşmeleri gereğince tahsil edilmesi gereken alacakların tamamının tahsilatı konusunda hukuki zeminde etkin çözüm yollarının işletilerek gerekli takip ve tahsilatların sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; öneri doğrultusunda etkin çözüm yollarının işletilerek gerekli takip ve tahsilat işlemlerine başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bulguya esas İdare alacaklarının takip ve tahsilatı konusunun, sistematik bir çözüme kavuşturularak tahsilat düzeyinin artırılması İdarenin mali sürdürülebilirliği açısından uygun olacaktır.

BULGU 37: İşletme Hakkının Devri Niteliğinde Olan Taşınmazlara İlişkin Katma Değer Vergisinin Hatalı Hesaplanması

İdarenin çeşitli yollarla işletme hakkını devrettiği bazı taşınmazlar üzerinden alınan KDV'nin mevzuata aykırı şekilde %18 yerine %8 olarak tahsil edildiği görülmüştür.

2812 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile, iş yeri kiralamalarına ilişkin %18 oranında uygulanmakta olan KDV oranı %8'e düşürülmüştür.

3318 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla söz konusu uygulama 31.05.2021 tarihine, 4062 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla 31.07.2021 tarihine, 4312 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla da 30.09.2021 tarihine kadar uzatılmış olup 01.10.2021 tarihi itibarıyla süreç bitmiştir.

Anılan ara süreçte (31.07.2020-01.10.2021) yapılan değişiklik ile işyeri kiralama hizmetlerinde katma değer vergisi oranı %18'den %8'e düşürülmüştür.

3065 sayılı KDV Kanunu'nun 1/3.f maddesinde, Gelir Vergisi Kanunu (GVK)'nın 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinin KDV'ye tabi olduğu belirtilmiş; aynı Kanun'un 17/4.d maddesiyle de iktisadi işletmelere dahil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemleri KDV'den istisna kılınmıştır. GVK'nin 70'inci maddesinde sayılı haklar ise şunlardır:

1. Arazi, bina (Döşeli olarak kiraya verilenlerde döşeme için alınan kira bedelleri dahildir), maden suları, menba suları, madenler, taş ocakları, kum ve çakıl istihsal yerleri, tuğla ve kiremit harmanları, tuzlalar ve bunların mütemmim cüzileri ve teferruatı;

2. Voli mahalleri ve dalyanlar;

3. Gayrimenkullerin, ayrı olarak kiraya verilen mütemmim cüzileri ve teferruatı ile bilumum tesisatı demirbaş eşyası ve döşemeleri;

4. Gayrimenkul olarak tescil edilen haklar;

5. Arama, işletme ve imtiyaz hakları ve ruhsatları, ihtira beratı (İhtira beratının mucitleri veya kanunî mirasçıları tarafından kiralanmasından doğan kazançlar, serbest meslek kazancıdır.), alameti farika, marka, ticaret unvanı, her türlü teknik resim, desen, model, plan ile sinema ve televizyon filmleri, ses ve görüntü bantları, sanayi ve ticaret ve bilim alanlarında elde edilmiş bir tecrübeye ait bilgilerle gizli bir formül veya bir imalat usulü üzerindeki kullanma hakkı veya kullanma imtiyazı gibi haklar (Bu hakların kullanılması için gerekli malzeme ve teçhizat bedelleri de gayrimenkul sermaye iradı sayılır.);

6. Telif hakları (bu hakların, müellifleri veya bunların kanuni mirasçıları tarafından kiralanmasından doğan kazançlar, serbest meslek kazancıdır);

7. Gemi ve gemi payları (Motorlu olup olmadıklarına ve tonilatolarına bakılmaz) ile bilumum motorlu tahmil ve tahliye vasıtaları;

8. Motorlu nakil ve cer vasıtaları, her türlü motorlu araç, makine ve tesisat ile bunların eklentileri.

Bu durumda, bir gayrimenkul ancak bir ticari işletmeye dahilse bu gayrimenkulün kiralaması KDV'ye tabi olurken, GVK 70'inci maddede sayılan gayrimenkul dışındaki mal ve hakların kiralanması ticari işletmeye dahil olsun olmasın KDV'ye tabidir. Yani şahısların, belediyelerin, üniversitelerin, vakıf ve derneklerin gayrimenkul dışındaki mal ve haklarını kiralamaları, ticari işletme oluşmasa da KDV'ye tabi olmaktadır. Öyleyse işletme hakkı kiralaması olarak belirlenen kiralamalar %18 oranında KDV'ye tabi olurken, ticari işletme bünyesinde yapılan iş yeri kiralamaları 31.07.2020 tarihinden 01.10.2021 tarihine kadar %8 oranında, sonrasında ise %18 oranında KDV'ye tabidir. Ticari faaliyet kapsamında yapılmayan taşınmaz (işyeri dahil) kiralamaları ise KDV'den istisna olmaktadır.

Gelir İdaresi Başkanlığının (GİB) çeşitli özeldeleri incelendiğinde; kiraya verence, taşınmazda gerçekleştirilecek faaliyetin içeriği belirtilmeden/tanımlanmadan/düzenlenmeden sadece taşınmazın kuru mülkiyetinin kullanımı kiracıya bırakılıyorsa, bu kiralamanın taşınmaz (iş yeri) kiralaması olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Ancak, taşınmazda sürdürülecek bir faaliyet kiraya verence belirlenmişse ve taşınmaz bu faaliyetin gerçekleştirileceği koşullarda kiracıya bırakılıyorsa burada taşınmazın değil, taşınmaza bağlı işletme hakkının kiralanması söz konusudur. Yani ortada bir taşınmaz kiralaması değil, bir hakkın belli bir süre için kullandırılması, yani hak kiralaması söz konusudur.

Yapılan incelemede; iskele, otopark, spor sahaları, ATM veya İdare mülkiyeti sorumluluğundaki alanların akıllı şehircilik uygulamaları kapsamında işletme hakkının devri niteliğinde kiraya verilmesi neticesinde alınan kiralardan %18 yerine %8 KDV tahsil edildiği tespit edilmiştir. Yukarıda açıklanan nedenlerle, söz konusu yerlerin kiralamasına ilişkin KDV'nin, bu yerlerin kiralama işlerinin iş yeri kiralaması niteliğinde olmayıp belirli bir hizmete özgülenmiş kiralama olması sebebiyle, söz konusu indirimden yararlandırılmayarak %8 yerine %18 olarak uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; öneri doğrultusunda gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işletme hakkının devri niteliğinde olan yerlerden alınacak kiralarda KDV oranının %18 olarak hesaplanması ve bu minvalde geriye dönük tahsilin sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 38: Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsil Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarında, tahsilat ve takip işlemlerindeki yetersizliklerden dolayı tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde, "büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak" görev ve yetkisinin büyükşehir belediye başkanında olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde, "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 60'inci maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş, belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediye başkanının, idare gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütme görev ve yetkisini belediyenin mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisi ile paylaştığı hususu düzenlenmiştir. Buna göre belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden belediye başkanı ile birlikte mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren

bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malının haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediyenin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmesi için; Mali Hizmetler Daire Başkanlığının borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

İdarenin 2021 yılı gelir kesin hesabının incelenmesi neticesinde; bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/tahsilat oranının çok düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 28: Tahakkuk/Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri

Sıra No	Açıklama	2020 Yılından 2021 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A)	2021 Yılı İçerisinde Yapılan Tahakkuk (B)	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B)	Toplam Tahsilat (D)	2021 Yılından 2022 Yılına Devreden Tahakkuk (E)=(C-D)	Tahsilat/ Tahakkuk Oranı (F)=(D/C)
1	Emlak Vergisinden Alınan Pay	99.158.280,00	0	99.158.280,00	6.548.350,00	92.609.930,00	%6,60
2	İdari Para Cezaları	567.595.265,00	282.170.898,00	849.766.163,00	60.526.055,00	789.240.108,00	%7,12
3	Otopark İşletmesi Gelirleri	34.989.078,00	32.534.459,00	67.523.537,00	7.607.821,00	59.915.716,00	%11,27
4	İlan Reklam Vergisi Vergi Cezaları	19.692.152,00	468.179,00	20.160.330,00	2.835.731,00	17.324.600,00	%14,07
5	Hal Araç Geçiş Ücretleri	7.563.922,00	5.105.974,00	12.669.897,00	2.121.741,00	10.548.15,00	%16,75
6	Yol Harcamalarına Katılma Payı	5.074.588,00	0	5.074.588,00	1.024.506,00	4.050.082,00	%20,19
7	Ecrimisil Gelirleri	202.954.180,00	166.569.616,00	369.523.796,00	81.041.951,00	288.481.846,00	%21,93
8	Diğer Para Cezaları	39.992.700,00	8.654.852,00	48.647.552,00	11.217.960,00	37.429.591,00	%23,06
9	Mesken Ecrimisil Gelirleri	6.468.737,00	3.077.075,00	9.545.812,00	2.235.557,00	7.310.255,00	%23,42
10	Vergi, Resim ve Harç	2.124.742,00	237.39,001	2.362.133,00	595.088,00	1.767.045,00	%25,19

	Gecikme Faizleri						
11	Mesken Kira Gelirleri	1.442.521,00	1.478.117,00	2.920.638,00	739.482,00	2.181.156,00	%25,32
12	Vergi Cezaları	27.012.640,00	35.958.315,00	62.970.955,00	19.350.909,00	43.620.046,00	%30,73
13	İlan Ve Reklam Gelirleri	3.496.652,00	1.824.781,00	5.321.432,00	1.929.719,00	3.391.714,00	%36,26
14	Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Pay (İşyeri)	45.411.596,00	46.388.745,00	91.800.342,00	37.059.359,00	54.740.982,00	%40,37
15	İstanbul Kart İşletme Gelirleri	3.193.359,00	3.481.344,00	6.674.703,00	3.190.674,00	3.484.029,00	%47,80
16	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	257.008.505,00	422.987.624,00	679.996.129,00	353.653.704,00	326.342.425,00	%52,01
17	İlan Ve Reklam Vergisi	50.067.255,00	66.056.677,00	116.123.931,00	69.298.984,00	46.824.947,00	%59,68
TOPLAM		1.373.246.169,00	1.076.994.048,00	2.450.240.218,00	660.977.591,00	1.789.262.627,00	%26,98

Tabloda yer alan gelir kalemleri açısından; İdarenin, 2021 yılı itibariyle söz konusu gelir kalemlerinde toplam 2.450.240.218,00 TL tahakkukunun bulunduğu, bu tutarın yalnızca 660.977.591,00 TL'lik kısmının tahsilatının gerçekleştiği ve sonuç olarak toplam tahakkuk/tahsilat oranının %26,98'de kaldığı anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle idarenin toplam 2.450.240.218,00 TL tutarındaki gelir tahakkukunun 1.789.262.627,00 TL tutarındaki kısmının tahsili 2021 yılı içerisinde sağlanamadığından bu tutardaki tahakkuk tahsil edilmek üzere sonraki yıllara devretmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

Ayrıca belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'inci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu edilen gelir türlerinin toplam tahakkuk ve toplam tahsilat oranları bazında raporlandığı, toplam tahakkuk içerisinde geçmiş yıllarda tahakkuk etmiş alacakların da yer aldığı, bu alacaklar içerisinde ihtilafli olup hukuki süreci devam eden dosyaların bulunduğu, bu sebeple tahsilat oranlarının düşük gözüktüğü, örneğin ilan ve reklam vergisi için 2021 yılı tahakkuk/tahsilat oranının %76 olarak gerçekleştiği, ancak geçmiş yıl tahakkukları da göz önüne alındığında toplam tahakkuk/tahsilat oranının %60'ın altında gerçekleştiğinin görüldüğü, geçmiş dönem alacaklarına ilişkin takibat işlemlerinin mevzuat çerçevesinde etkin bir şekilde yapılmaya devam ettiği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, tahakkuk/tahsilat oranlarının analiz edilmesinde geçmiş yıllarda gerçekleşmiş olan tahakkukların da yer aldığı “toplam tahakkuk” ve “toplam tahsilat” oranlarının esas alınması için doğası gereğidir. Geçmiş yıllarda tahakkuk ederek tahsil edilebilir duruma gelip çeşitli sebeplerle tahsil edilememiş olan gelirler de ilgili yılın tahakkuk tutarı içerisinde bir alacak olarak yer almakta, tahsil edilebilir olma niteliğini korumaktadır. Bu açıdan bulguda belirtilen analizlerin toplam tahakkuk ve toplam tahsilat üzerinden yapılması doğru bir yaklaşımdır. İdare cevabında belirtildiği gibi yalnızca yılı içerisinde gerçekleşen tahakkukların ve tahsilatların göz önüne alınarak analiz yapılması mali tabloların yorumlanmasında hatalı sonuçlara götürebilecek, gelirlerin takibi açısından da zafiyete sebep olabilecek bir yaklaşımdır.

Bu sebeple, belediye gelirlerinin tahsil kabiliyetinin ölçülmesinde genel kabul görmüş ölçüt olan geçmiş yıllar tahakkuk tutarlarının da içinde bulunduğu toplam tahakkuk tutarı olup, yılı içerisinde bu tutardan yapılan tahsilatlar idarenin gelirlerini tahsil etme performansının ölçülmesi açısından önemli bir göstergedir.

Netice olarak; tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra gelirlerinin tahsilinin yapılması açısından gerekli kontrollerin yapılmasında etkin olunmadığı, dolayısı ile tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Belediyenin borç stoku ve mali durumu göz önünde bulundurularak takip ve tahsil işlemlerinde gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 39: Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Spor Tesis Alanlarında Yer Alan Reklam Unsurlarının Vergilendirilmesine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İstanbul Büyükşehir Belediyesine bırakılan spor tesis alanlarının içerisinde yer alan reklam unsurlarının vergilendirilmesine ilişkin süreçlerde hatalı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin düzenlendiği ikinci bölümüne göre; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabi olacaktır. İlan ve reklam vergisinin mükellefi, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olup, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler ise, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar. Ayrıca, vergiye tabi ilan ve reklamlardan alınacak olan ilan ve reklam vergilerinin; ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Kanun'da, verginin tarife ve nispetine ilişkin olarak ise, “cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak”, “ışıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaare için yıllık olarak” ilan ve reklam vergisi alınacağı; ışıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlarda ilan ve reklam süresinin 6 aydan az olduğu durumlarda yıllık vergi tutarının, geçici mahiyetteki ilan ve reklamlarda ise reklamın süresinin 1 haftadan az olduğu durumlarda vergi tutarının yarısının alınacağı ifadesi yer almıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

...

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

e) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

...”

“Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’inci maddesinin (g) bendinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.”

“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinde ise;

“(…) büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.” hükümleri yer almaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.03.2017 tarihli ve 330 numaralı Kararı’nda, İstanbul ili sınırları içerisinde kamu veya özel şahıslarca inşa edilen ve biletle girilen en az 10.000 kişilik spor salonları kompleksi ve tabi eklentileri olan tesisler ile en az 2.000 kişilik kapalı spor salonları ve tabi eklentilerinden alınacak olan vergilerde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, diğerlerinde ise ilçe belediyelerinin yetkili olacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilân ve reklam işlerini mutlak meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilân ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmakta sorumluluğu bulunmaktadır. Duruma göre ilân veya reklam işinin yapılmasından önce veya bu işin yapılması halinde ilân ve reklam işini yapanlarca ilân veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20’nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk işlemi yapılmaktadır.

İlan ve reklam vergisinin tahsilinde büyükşehir belediyeleri sadece kendi görev, yetki ve sorumluluk alanlarında söz konusu vergiyi tahakkuk ve tahsil edebilmektedir. Buna göre büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları ile büyükşehir

belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, büyükşehir belediyesi yetkisi içine alınan meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu meydanlar ve yollara cephesi bulunan binalar üzerindeki yalnızca ilan ve reklamlardan alınacak vergiler kanunla büyükşehir belediyesine bırakılmıştır.

İlan ve reklam vergisi alınacak meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesis yerlerinin büyükşehir belediyesinin yetkisinde olması için büyükşehir belediye meclisinin bu yönde bir karar alması gerekmektedir. Bu kapsamda 15.03.2017 tarihli ve 330 no.lu Meclis Kararı alınmıştır. Karar'da belirtilen şartları taşıyan İstanbul ili sınırları içerisindeki spor tesisi sayısı 22 adet olup bunlardan 7 tanesi futbol stadyumu, 15 tanesi ise spor salonu olarak faaliyette bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, spor tesis alanlarında bulunan ilan ve reklam unsurlarının eksik vergilendirildiği, bu unsurlara ilişkin spor kulüplerince verilen ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin gerçek durumu yansıtmadığı, bu konuda İdarenin yeterli kontrolü sağlamadığı ve söz konusu tesislerinin içerisinde bulunan ilan ve reklam unsurlarının vergilendirilmesinde hatalı tarifenin uygulandığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

a) Spor Tesis Alanlarında Bulunan İlan ve Reklam Unsurlarının Eksik Vergilendirilmesi

Spor tesis alanlarında bulunan ilan ve reklam unsurları eksik vergilendirilmiştir.

Yapılan incelemede, dış cephesinde ilan ve reklam unsuru bulunan spor tesisleri için bu tesislerde kullanım hakkı bulunan spor kulüpleri tarafından düzenli olarak beyanname verildiği, beyannamelere dayanılarak dış cephedeki ilan ve reklam için vergi tahakkuklarının bulunduğu, ancak spor tesislerinin içerisinde bulunan ilan ve reklam unsurlarına ilişkin hiçbir beyannamenin bulunmadığı, Belediyenin de bu konuda bir tahakkukunun olmadığı tespit edilmiştir.

Bu tespit üzerine 2021 yılı içerisinde İdare, görev ve yetki alanına giren spor tesislerinde kullanım hakkı bulunan spor kulüplerine beyanname vermeleri gerektiğini bildirmiş, beyanname vermek isteyen spor kulüplerinden beyanname alınmış, diğerlerine re'sen tarhiyat yapılarak 2021 yılı için spor tesislerinin içerisindeki reklam unsurlarının ilan ve reklam vergisi tahakkuk işlemlerini gerçekleştirmiştir. Ancak, tahakkuk kayıtlarının sadece 2021 yılı için yapıldığı, yıllardan beri süre gelen spor tesisleri içerisindeki ilan ve reklam faaliyetleri için herhangi bir tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, vergi alacağına doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından itibaren başlayarak 5 yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler tahakkuk zamanaşımına uğrar.

Sonuç olarak, İdare tarafından, 2464 sayılı Kanun kapsamında ilan ve reklam vergisi alınması gerektiren unsurlardan aynı Kanun çerçevesindeki düzenlemeler doğrultusunda söz konusu verginin takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan 5 yıllık tahakkuk zamanaşımı süresi de dikkate alınarak henüz tahakkuk etmemiş ilan ve reklam unsurları için de gerekli çalışmaların yapılması mevzuat gereğidir. Geçmiş yıl tahakkuklarının yapılmaması hem İstanbul Büyükşehir Belediyesinin gelir kaybına uğramasına yol açmakta hem de 2464 sayılı Kanun uyarınca vergilendirilmesi gereken ilan ve reklam unsurlarından vergi alınmasının önüne geçilerek Kanun hükmünün gereği yerine getirilmemektedir.

b) Spor Tesislerinin İçinde Yer Alan İlan ve Reklam Unsurlarına İlişkin Spor Kulüplerince Verilen İlan ve Reklam Vergisi Beyannamelerinin Gerçek Durumu Yansıtması ve Bu Konuda İdarenin Yeterli Kontrolü Yapmaması

Spor tesislerinin içinde yer alan ilan ve reklam unsurlarına ilişkin spor kulüplerince verilen ilan ve reklam vergisi beyannameleri gerçek durumu (fiili ilanları ve reklam alanlarını) yansıtması ve bu konuda İdare tarafından da yeterli kontroller yapılmamıştır.

Spor kulüplerinin stadyum içerisindeki ilan ve reklam konusunu oluşturan unsurlar için vermiş oldukları beyannamelerin incelenmesinde; farklı stadyumlarda faaliyet gösteren dört spor kulübünün aynı sayıda reklama sahip olduğu, yıllık beyannamelerin aynı metrekare üzerinden ve eşit tutarda tahakkuk ettiği görülmüştür. Bu durum spor kulüplerince verilen ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin, fiili ilanları ve reklam alanlarının gerçek durumunu yansıtılmaktadır. Şöyle ki, hayatın olağan akışı içerisinde 4 adet spor kulübünün stadyumlarında yer alan ilan ve reklam alanlarının adet, metrekare ve tahakkuk tutarı bakımından birebir aynı olması mümkün değildir. Zira, her bir stadyumun reklam alanı kendine özgüdür. Buralarda faaliyet gösteren her bir spor kulübü de farklı ticari reklam anlaşmaları yapmaktadır. Her birinin aynı sayıda, aynı ölçülerde reklam verdiğinin ön kabulü doğru bir yaklaşım değildir. Her ne kadar İdare, kulüplerin beyanını esas alarak tahakkuklarını oluşturmuş ise de, gerçekte bağdaşmayan durumların varlığında, İdare denetimlerini/kontrolleri engelleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla İdare, ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin gerçek durumu yansıtmadığına yönelik kontrollerini yapmamıştır.

Spor kulüpleri, her bir reklam unsurunu, reklamın yapıldığı mecrayı (LED ekran, sabit pano vb.), reklamın kapladığı alanı vereceği yıllık beyanname ile eksiksiz bir şekilde bildirmekle mükelleftir. Yıllık beyannameye belirtilmeyen sonradan ortaya çıkan ilan ve reklam unsurları için de ek beyan verilerek Belediyeye bildirimde bulunulması zorunludur.

Sonuç olarak, İdare de kendisine verilen beyannamelerin gerçek durumu yansıtmayı yansıtmadığına ilişkin gerekli kontrolleri sağlamakla yükümlüdür. Bu sebeple verilen beyannamelerin gerçek durumu yansıtmayı yansıtmadığının kontrolü yeterli sıklıkta yapılmalı, eksik beyan verildiğinin tespiti halinde gerekli tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsilat işlemleri gerçekleştirilmelidir.

c) Spor Tesislerinin İçerisinde Bulunan İlan ve Reklam Unsurlarının Vergilendirilmesinde Hatalı Tarifinin Uygulanması

Spor tesislerinin içerisindeki ilan ve reklam unsurlarının vergilendirilmesinde ışıklı veya ışısız sabit ilanlar, LED aydınlatmalı, kayan yazılı panolar, vb. gibi sabit reklam mecraları üzerinde yapılan reklamlar için geçici reklam tarifesi uygulanmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisini düzenleyen maddelerinde yapılan ilan veya reklamın geçiciliği ile neyin ifade edildiğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, "Tarife ve nispet" başlıklı 15'inci maddede;

"1. Dükkân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak

...

3. Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak

4. Işıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaresine için yıllık olarak

... " denilmek suretiyle kanun koyucu tarafından bir tarife belirlenmiş ve bu tarifinin yalnızca 3'üncü maddesinde geçicilik unsuruna atıfta bulunulmuştur.

Kanun sistematigi içerisinde; ilan ve reklam unsurunun devamlı suretle asılmadığı/yayınının yapılmadığı, asılma ve kaldırılma tarihleri ile sınırlı olarak ilan ve

reklamın yapıldığı, ilan ve reklamın yapıldığı mecrada süreklilik arz edecek şekilde bulunmadığı hallerde geçicilik unsurundan bahsetmek mümkündür.

Spor tesislerinin içerisinde yer alan ışıklı veya ışısız sabit ilanlar ile led aydınlatmalı, kayan yazılı panolar Kanun'da yer alan tarifenin geçicilik vurgusu yapılan üçüncü maddesinde yazılan ilan ve reklamlar sınıfına girmemekte, bilakis birinci ve dördüncü maddede yer alan unsurlar içerisinde yer almaktadır.

Spor tesislerinin içlerinde bulunan ve yukarıda bahsedilen reklam unsurları sabit düzenekler olup, bu düzeneklerde yapılan reklamlar ise düzenlilik göstermektedir. Bir diğer ifadeyle reklamlar yıl boyunca gerek müsabakaya gelenlere gerekse de yayınlanması suretiyle yayını izleyenlere ulaşmaktadır. Reklamın yalnızca maç günü yapıyor olması kanun sistematigi açısından bunlara geçicilik unsuru kazandırmamaktadır. Zira söz konusu reklamlar her müsabaka günü sürekli olarak yayınlanmakta, bir futbol sezonu boyunca düzenli olarak gösterilmektedir. Ayrıca, reklam mecraları LED panolar, sabit panolar gibi geçicilik unsuru barındırmayan sabit yapılardır.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulan 2021 yılında Belediyenin yetki alanındaki yerlerde yapılacak olan ilan ve reklam faaliyetlerinden alınacak ilan reklam vergisi ile asma tahsis ve bakım ücreti tarifesinde; sabit ilan ve reklamlar ile geçici ilan ve reklamlar için ayrı tarifeler belirlenmiştir.

Buna göre, özel mülkte yer alan sabit ilan ve reklamlardan ışısız sabit ilan ve reklamların m² sinden yıllık olarak; 60 ile 90 TL, LED Ekranlı sabit ilan ve reklamların (LED aydınlatmalı, kayan yazılı tabela veya görüntülü televizyon vb.) m² sinden yıllık olarak; 110 ile 150 TL, diğer ışıklı sabit ilan ve reklamların (Tabela, VİNİL giydirme vb.) m² sinden yıllık olarak; 60 ile 90 TL arasında değişen verginin alınması gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufu altında bulunan ana arterlerdeki özel mülke konu yerlerde (Bina cephesi, bina çatısı, bahçe duvarı, bahçe, arsa veya arazi içine vb.) yapılacak olan geçici ilan ve reklamların (Bez afiş, VİNİL afiş, balon, seyyar pano vb.) m² sinden haftalık olarak; 10 TL alınması tarifenin gereğidir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı içerisinde spor tesislerinin içerisinde bulunan reklam unsurlarının tamamının İdare tarafından geçici reklam olarak değerlendirildiği, reklamların metrekaresinden toplam alanının 10 TL ile çarpılması sonucu bulunan tutarda haftalık ilan ve reklam vergisi tahakkuku yapıldığı görülmüştür.

Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere, spor tesislerinde bulunan ışıklı LED panolar, ışıksız panolar ve diğer reklam unsurları sabit reklamlar olup geçici reklam olarak değerlendirilmesi doğru değildir. Zira bu reklamların belirli zaman dilimleri için yapılarak belirlenen tarihlerden sonra kaldırılması gibi bir durum söz konusu değildir. Süreklilik arz eden, müsabaka günlerinde düzenli olarak reklamcılık faaliyeti yapılan söz konusu panoların özel mülkteki sabit reklam olarak değerlendirilmesi için doğası gereğidir.

Spor tesislerinin içerisindeki reklam unsurlarının vergilendirilmesinde sabit ilan ve reklamlarının tespitinin doğru bir şekilde yapılması, geçicilik unsuru barındırmayan hiçbir reklamın geçici nitelikte olarak değerlendirilmemesi mevzuat hükümlerinin bir gereğidir. Tahakkuk kayıtlarının bu ayrıma dikkat edilerek yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından;

“Bulgunun (a)Spor Tesis Alanlarında Bulunan İlan ve Reklam Unsurlarının Eksik Vergilendirilmesi” başlıklı kısmı için geçmiş yılların vergilendirilmesine ilişkin bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı,

“Bulgunun (b)Spor Tesislerinin İçinde Yer Alan İlan ve Reklam Unsurlarına İlişkin Spor Kulüplerince Verilen İlan ve Reklam Vergisi Beyannamelerinin Gerçek Durumu Yansıtması ve Bu Konuda İdarenin Yeterli Kontrolü Yapmaması” başlıklı kısmı için bulguda yer alan öneri doğrultusunda ilgili yerlere gidilip, kontrollerin sağlanacağı,

“Bulgunun (c) Spor Tesislerinin İçerisinde Bulunan İlan ve Reklam Unsurlarının Vergilendirilmesinde Hatalı Tarifinin Uygulanması” başlıklı kısmı için spor tesislerinin içerisindeki reklamların çok çeşitli olması ve belirli haftalarda müsabakaların olması nedeni ile bu reklamların hangi tarifeye göre alınacağı hususunda ihtilafa düşüldüğü, bu nedenle 07.02.2022 tarihli ve 177222 sayılı yazı ile İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından görüş talep edildiği, gerek İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığının gerekse Sayıştay Başkanlığının görüşü üzerine yapılacak yeni tahakkuklarda spor tesisinin içerisindeki reklam görsellerinin yıllık ve sabit olarak değerlendirilebileceği, Sayıştay Raporu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; belediyenin gelirlerinin artırılması ve gelirlerinin takibinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi adına eksik vergilendirilen unsurların tahakkuklarının gerçekleştirilmesi, mükelleflerce beyan edilen hususların belirli aralıklarla denetlemek suretiyle

kontrollerinin sağlanması ve beyan edilen unsurlara uygulanacak tarifenin doğru bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 40: Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

Bazı idari para cezalarının tahsiline yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmaktadır. Belediyeler tarafından İdari para cezaları genelde; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur. Şöyle ki;

Kanun'un "Genel kanun niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Zaman bakımından uygulama" başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Yine, aynı Kanun'un 20'nci maddesinde "Soruşturma zamanaşımı" ve 21'inci maddesinde ise "Yerine getirme zamanaşımı" başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'inci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi gündür. Amme borçlusu

isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir.

Aynı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinde "Haciz", 63'üncü maddesinde "Diğer hakların paraya çevrilmesi" ve 64'üncü maddesinde ise "Haciz varakası" başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; tüm kamu tüzel kişilerince verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup, usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır. İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esası geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 37'nci maddesine göre 1 ay içinde ödenmesi gerekecektir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin Gelir Müdürlüğü verileri ile Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli verileri değerlendirilmiştir. Buna göre; 31.12.2021 tarihi itibarıyla 789.240.108,00 TL tutarında tahsil edilmesi gereken (2022 yılına devreden tahakkuk) idari para cezasının bulunduğu ve bu cezaların bir kısmının tahsili için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda Belediyenin son 5 yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 29: 31.12.2021 Tarihi İtibariyle İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2017	15.397	6.462	16	4.690	0	116.456.306,24
2018	16.421	8.989	22	5016	0	54.416.129,95
2019	10.363	4.725	48	4113	0	61.127.252,31
2020	14.463	4.421	3.706	0	4304	177.964.293,30
2021	26.586	3.780	8.159	0	1931	189.328.627,53
Toplam	83.230	28.377	11.951	13.819	6.235	599.292.609,33

Tabloya göre, son 5 yıl içinde; tahsil edilmesi gereken idari para cezasının toplamı 599.292.609,33 TL'dir. Bu cezalardan ödeme emri belgesi gönderilmesi gereken mükellef sayısı 11.951 ve haciz işlemi başlatılması gereken mükellef sayısı ise 6.235'tir. Dolayısıyla Belediyenin idari para cezalarının tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; pandemi dönemindeki çalışma koşullarının idari para cezalarının takibinde aksamalara neden olduğu, ancak birikmiş dosyalarla ilgili çalışmaların yapılarak ödeme emri ve haciz uygulama işlemlerinin hızlandırıldığı, bu nedenle bulgudaki tablonun güncellendiği, bundan sonraki süreçte de mevzuatın ön gördüğü şekilde takip ve tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bulguda, Belediyenin Gelir Müdürlüğü verileri ile Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli verileri incelenmiştir. Bu verilere göre; 31.12.2021 tarihi itibariyle 789.240.108,00 TL tutarında tahsil edilmesi gereken idari para cezasının bulunduğu ve bu cezaların bir kısmının tahsili için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda, kamu gelirlerinin takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklenmiştir. Dolayısıyla kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların; kaynakları etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak takip ve tahsil etmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi uygun olacaktır.

BULGU 41: Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi

İdare tarafından geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi ve dolmuş plakalarının mevzuata aykırı biçimde süresiz bir hak olarak kullanılmakta olduğu anlaşılmıştır.

İstanbul genelinde en son doğrudan taksi plakası tahsisinin yapıldığı 1998 yılına kadar, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince çeşitli İl Trafik Komisyonu kararları ile 17.395 ticari taksi plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda ihale ile ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler. 29.07.2021 tarihli çeşitli UKOME kararlarıyla 750 minibüs ve 250 taksi dolmuşun taksiye dönüşümü onaylanarak toplam taksi plakalı araç sayısı 18.395 olmuştur.

Öte yandan, en son minibüs plakası tahsisinin yapıldığı 2006 yılına kadar çeşitli İl Trafik Komisyonu kararları ile 6.460 adet ticari minibüs plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde veya UKOME yetkisi dahilinde ihaleli ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde süresiz olarak verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bahsi geçen araçlardan 750'si 29.07.2021 tarihli çeşitli UKOME kararlarıyla taksiye dönüştürülerek toplam ticari plakalı minibüs sayısı 5.710 olmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde, “.....belediyelerin... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“... ”

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu

üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, ... belirlemek; durak yerleri ile ... araç park yerlerini tespit etmek ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

... büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. ..." denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetleri ve bu hizmetlerin organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Ayrıca aynı Kanun'un 9'uncu maddesinde;

"Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde ise;

"...

Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek...

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir..." denilmektedir.

Yasal düzenlemeye göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerini gördürebileceği dört temel usul vardır. Bunlar; imtiyaz yoluyla devir, ruhsat verme, hatları kiraya verme ve hizmet satın alma olarak sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesi ikinci fıkrasının 9'uncu bendinde ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesi birinci fıkrasının 5'inci bendinde yer alan hükümler de, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndakilere benzer düzenlemelerdir. Bu hükümlere göre, gerek 1580 sayılı Kanun'un yürürlük döneminde gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre, belediye hudutlarında yolcu taşınması ve toplu ulaşım ile ilişkin görev, yetki ve hizmetler belediyelere verilmiş imtiyazlardır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeler tekel niteliğinde hak ve imtiyazlara sahiptir. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 7'inci maddesi gereğince de, minibüs ve taksi dahil tüm toplu ulaşım araçları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi kapsamındadır. Dolayısıyla belediye kanunlarına göre, belediye sınırlarında, taksi veya dolmuş ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması da belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır.

Yasal düzenlemede belediyelere imtiyaz olarak verilmiş olan şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi bizzat belediyece yapılmadığında, söz konusu kamu hizmeti, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülebilecektir. Üçüncü kişilerin belirlenmesi ise, 2886 sayılı Kanun gereğince, rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yönteme göre ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilecektir. Bu çerçevede toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan meclis, encümen, belediye başkanı ya da UKOME kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi yahut ihaleyle olsa dahi süresiz satış şeklinde işlem yapması mümkün değildir.

Öte yandan, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlükte olduğu süre zarfında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesindeki düzenleme ile; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların

Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 1'inci maddesinde;

“Bu Karar'da amaç; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmektir.”,

Karar'ın 3'üncü maddesinde;

“Ticari Plaka verilebilmesi için;

1. Taksi, dolmuş ve minibüslerde; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş ve ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olmak”,

Karar'ın 5'inci maddesinde;

“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

a. İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b. Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c. Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir.”,

Hükümleri yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde ise;

“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.” denilmektedir.

Mevzuatına göre, taksi plakalarının geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara şartları belirtilmek suretiyle ihale edilmesi gerekir.

Yapılan incelemede, söz konusu 18.395 taksi ve 5.710 dolmuş plaka sahibinden herhangi bir imtiyaz bedeli veyahut yıllık kira bedeli gibi bir ücret tahsil edilmediği de tespit edilmiştir. İstanbul sınırları içinde İl Trafik Komisyonu tarafından verilen taksi ve dolmuş plakalarında hak sahipliği için herhangi bir süre belirtilmediği gibi bazılarında ihale bile söz konusu değildir.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği, İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzu bahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konudaki belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği gözetildiğinde, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

2018/20720 esas sayılı dosyayla, yolcu taşımaya ilişkin minibüs hattı tahsisinin iptali nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılmıştır. 04.05.2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 07.04.2021 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda; ilgili idare tarafından başvuruçulara ait imtiyazın sona erdirilmesinin pek çok açıdan haklı dayanağı bulunuyorsa da, imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkan tanımadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlemeden imtiyazın sona erdirilmesinin bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğuracağından hareketle bu şartlar altında imtiyazın sona erdirilmesi nedeniyle Anayasa'nın 35'inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir. Dolayısıyla, Karar'da esas itibarıyla imtiyaz hakkının sonlandırılması değil, imtiyaz hakkının objektif koşullar oluşmadan sonlandırılması Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin E:2014/1735 ve K:2014/2859 no.lu, E:201/899 ve K:2018/1427 no.lu, E:2015/4749 ve K:2017/961 no.lu Kararları ise; toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödmeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı yönündedir.

Kazanılmış hak kavramı ilgili olarak, Danıştay 10'uncu Dairesinin E:2000/2114 ve K:2002/3458 no.lu Kararı'nda; kazanılmış hakkın kişiye bağlı olduğu ve önceki yasa

döneminde bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş bir hakkı bulunmayan kişiye devredilmesinin mümkün olmayacağı ortaya konulmuştur. Hakların, kazanılmış hak olarak korunmasının sınırları bulunmaktadır. Bunlar, kısaca; kazanılmış hak ilkesinin kamu düzeniyle, kamu yararıyla ve kamu hizmetinin gerekleriyle çatıştığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bunlara uluslararası sözleşmenin gerekleri ve yasayla aksinin açıkça öngörüldüğü durumları da eklemek gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve çeşitli tarihlerde alınan İl Trafik Komisyonu Kararlarıyla 17.395 adet taksi, 6.460 adet minibüs ve 572 adet taksi dolmuşun tahdit altına alındığı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrası söz konusu toplu ulaşım araçları ile ilgili listelerin İl Emniyet Müdürlüğü tarafından İdareye devredildiği, 20.12.2021 tarihli yazıyla İl Emniyet Müdürlüğünden söz konusu kayıtların istendiği ancak gelen cevapta 1994 yılında çeşitli tarihlerde Trafik Denetleme Şube Müdürlüğüne ait arşiv odasını su bastığı ve evrakların kullanılamaz hale geldiği ifade edilerek devir alınan ticari plaka kayıtlarına ilişkin detaylı bilginin İdarede veya İl Emniyet Müdürlüğünde bulunmadığı, yetkilerin UKOME'ye ait olduğu dönemde, yargı kararlarıyla verilen plakalar haricinde, plaka verilmesi yönünde işlem yapılmadığı,

İl Trafik Komisyonu (İTK) kararlarından elde edilen bilgi ve belgelerden; 86/10553 sayılı Kararın yürürlüğü sonrası İstanbul'daki taksi ve minibüslerde tahdit uygulaması yönünde karar alındığı, bahsi geçen Karar öncesi aktif olarak taşımacılıkta kullanılan 13.204 (onüçbinikiyüzdört) adet taksi ve 4.624 (dörtbinaltıyüzyirmidört) adet minibüsün, ihale yapılmaksızın ve bedel alınmaksızın, doğrudan tahdit kapsamına alındığı, dolayısıyla taksi ve minibüslerin büyük bir kısmının ihalesiz/bedelsiz olarak sisteme dâhil edildiği, 86/10553 sayılı Kararın yürürlüğü sonrası muhtelif tarihlerde, taksi ve minibüs plakası ihaleleri yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, ticari plakalara ilişkin kayıtların bulunmadığı ifade edilse de; bu ticari plakalara ilişkin bir veri setinin hazırlanması ve mülkiyet hakkına konu olabilecek bu hususa ilişkin çeşitli çalışmaların yapılması gerektiği düşünülmektedir. İdare cevabında da görüldüğü üzere, geçmişte 86/10553 sayılı BKK'den önce verilen plakaların ihalesiz ve süresiz verildiği daha sonrasında ise çeşitli ihalelerin yapıldığı ifade edilerek bulguda bahsi geçen hususlara ilişkin açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak, hatalı olarak tahsis edilip fiilen kullanılmakta olan ticari taksi ve dolmuş plakaları ile yeni yapılacak tahsisli plaka işlemlerinin; 5393 sayılı Kanun'da öngörülen usullerden biri seçilerek, 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde süresi belirlenmiş ihaleler ile yapılmasının mevzuata uyarlı olacağı düşünülmektedir.

BULGU 42: Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması

İstanbul genelinde yolculuk taleplerinin hızlı bir şekilde karşılanması, boş gezen taksilerin oluşturduğu trafik yükünün azaltılması, ulaşım hizmetlerinde gerekli güvenlik, kalite, kamu yararı ve koordinasyon sağlanması amacıyla kurulan Taksi Yönetim Merkezine, ticari taksilerin bir kısmının kayıtlı olmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetlerinin yürütülmesinde ve organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun'un 9'uncu maddesinde ise;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır...” hükümleri yer almaktadır.

Diğer yandan, 25.05.2017 tarihli ve 2017/4-6 sayılı UKOME kararıyla son halini alan

Ticari Taksi ve Taksi Dolmuş Yönergesi'nin 12'nci maddesinde;

“Taksi Yönetim Merkezi sistemine dahil olmayan taksiler, taksi taşımacılığı hizmeti veremez. Taksi taşımacılığı faaliyeti devam ettiği sürece araçta kurulu Taksi Yönetim Merkezi Sistemi çalışır vaziyette bulundurulacaktır. Taksi şoförü, sistemin arızalı olması ve çalışmayı durdurması halinde teknik destek hattını arar ve destek alır. Gerekli ise, en geç 24 saat içerisinde arızanın giderilmesi için taksiyi Taksi Yönetim Merkezi yetkili servisine götürmelidir. Taşımacı sisteme tanımlanmamış herhangi bir alet, kablo, uzantı takılmasından ve/veya sisteme dışarıdan müdahale edilmesinden sorumludur.” denilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince UKOME kararları tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Ticari Taksi Yönetim Merkezi ile elektronik ödeme sistemi, taksilerin takibi ve uzaktan denetimi, panik bar butonu, bilgi ekranı, güvenli sürüş ve kimlik doğrulama sistemleri gibi çağın gereklerine uygun ve modern bir yapı oluşturularak sisteme dahil olunması tüm taksilerde zorunlu kılınmıştır. Tüm sistemin kurulum maliyeti de İdarece üstlenilmiştir.

TÜİK verilerine göre İstanbul nüfusu, 2021 yılında 15.840.900'e ulaşmıştır. İdareden alınan verilere göre ise gün içinde yaklaşık 1.655.550 kişi ticari taksiler ile yolculuk yapmaktadır. Oldukça yoğun kullanılan bir ulaşım aracına ilişkin yolculukların sürekli denetlenmesi, uzaktan takibinin yapılması, güvenliği artırıcı önlemlerin alınması pek çok açıdan önem arz etmektedir.

Ayrıca ticari taksilerin söz konusu merkeze kayıtlı olması dolayısıyla İdarenin İSPARK üzerinden elde edeceği gelir de göz önüne alındığında tüm taksilerin Taksi Yönetim Merkezine kayıtlı olması yararlı olacaktır.

Söz konusu mevzuat ve idari düzenlemeler uyarınca, tüm taksilerin söz konusu sisteme dahil olması zaruri iken, 2021 yılı sonu itibariyle, 18.395 ticari taksiden 14.592'si sisteme geçmiş olup geri kalan 3.803'ü sisteme dahil olmadan faaliyette bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Taksi Yönetim Merkezine kayıtlı taksi sayısının 13.05.2022 itibariyle 15.895 olduğu, önceki dönemde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 03.01.2020 tarihli ve E.128 sayılı Genelgesi ve Valilik yazılarıyla söz konusu araçların gerekli şartları sağlayamadığı ve bu nedenle taksilere ilgili cihazların takılma süresinin

31.12.2021 tarihine kadar uzatıldığı, İstanbul Valiliğinin 02.12.2021 tarihli yazısıyla Koronavirüs (Covid19) salgını sürecinde uygulanan kısıtlamalar nedeniyle cihaz temininde yaşanan güçlüklerin ve mağduriyetlerin önüne geçilebilmesi amacıyla 31.12.2021 tarihinin 31.12.2022 tarihine kadar uzatılmasına karar verildiği, bu kapsamda taksi, taksi dolmuş ve minibüs tipi taşıtlara kamera takılma uygulamasının 31.12.2022 tarihine kadar uzatılması yönünde 28.01.2022 tarih ve 2022/1-20 sayılı UKOME kararının tesis edildiği, 13.05.2022 itibari ile 2500 taksinin bahsi geçen merkeze üye olmadığı, ancak yıl sonuna kadar ilgili ticari taksilerin tamamının Taksi Yönetim Merkezi Sistemine dahil edilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda belirtilen kanuni ve idari düzenlemeler gereği tüm ticari taksilerin sisteme kaydının yaptırılması zorunlu olduğundan, kayıtlı olmaksızın faaliyette bulunulmasının önlenmesi için gerekli çalışmalar yapılması ve Ticari Taksi Yönetim Merkezine kayıt yaptırmadan faaliyet gösteren ticari taksilere caydırıcı cezai yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 43: Elektrikli Eğlence ve Ulaşım Araçlarından Tahsil Edilen İşgal Harcına Dair Kontrol Sisteminin Kurulmaması

İstanbul genelinde kullanım imkanı olan elektrikli skuter tarzı ulaşım ve eğlence araçlarından alınması gereken işgal harcı tahsilatlarının eksiksiz olarak gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla söz konusu skuterların günlük kullanım sayılarının belirlenmesine yönelik olarak bir sistem kurulmaması ve günlük kullanım sayısının bu skuterleri işleten firmaların beyanları üzerinden belirlenmesi sebebiyle işgal harcı tahsilat tutarının yeterli düzeye ulaşmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde;

"Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek." ifadesine yer verilerek bu tür iş yerlerinin sorumluluğunun büyükşehir belediyesinde olduğu belirlenmiştir.

Kanun'un 7'nci maddesinin (aa) bendinde;

“aa) (Ek:24/12/2020-7261/29 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.” hükmüne yer verilerek skuter yollarının planlamasında, park ve şarj alanlarının belirlenmesinde büyükşehir belediyesinin yetkili kılındığı ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise, trafik hizmetlerinin planlama ve koordinasyonunun büyükşehir belediyesine bağlı Ulaşım ve Koordinasyon Merkezinin yetkisinde olduğu açıklanmıştır.

Ayrıca, anılan Kanun’un 27’nci maddesinde, hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki uyum ve koordinasyonun, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 56’ncı maddesinde ise; “Kullanıcılara kısa süreli elektrikli skuter kiralama imkânı veren paylaşımlı elektrikli skuter işgallerinde harç tutarı, her üç skuterin bir metrekaare alan işgal ettiği kabulü ile beher metrekaare için Tarifinin (1) numaralı bendindeki en az tarife üzerinden hesaplanır.” denilerek skuter kullanımlarında işgal harcı alınmasına dair hüküm mevzuata eklenmiştir.

Elektrikli Skuter Yönetmeliği’nde de, yetki belgesi ve paylaşımlı e-skuter iznine dair esaslar açıklanmış olup, tahsil edilecek pay konusunda 2464 sayılı Kanun’un 56’ncı maddesine atıf yapılmıştır. Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nün 30.12.2021 tarihli yazısında da, büyükşehir olan illerde elektrikli skuter işgalleri nedeniyle doğan işgal harcının büyükşehir belediyelerince alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, kendilerine 26.08.2021 tarihli ve 2021/7-3 sayılı UKOME Kararıyla İstanbul genelinde elektrikli skuter tarzı ulaşım ve eğlence araçları işletim izni verilen 12 firmanın, mobil uygulama üzerinden kiralanabilen, en çok 25 km/saat hızla gidebilen ve kullanıcıların kas gücüyle de çalışabilen söz konusu elektrikli skuterleri işgal harcının konusuna giren alanlara konumlandırılarak kullanıcıların hizmetine sunduğu ve faal olarak kullanılmalarını sağladığı görülmüştür. Bahsi geçen UKOME Kararında, izin alan firmalara toplam 52.182 skuter işletim izni verilmiştir. Buna göre, İdare tarafından, tabi olduğu tarife üzerinden, ilgili firmalardan yapılması gereken işgal harcı tahsilatının günlük tutarının 8.697,00 TL olması gerekmektedir. Uygulamada ise, skuter işletim izni alan dokuz firmadan toplam

748.655,00 TL işgal harcı alındığı (dolayısıyla üç firmadan hiçbir tahsilat yapılmadığı) tespit edilmiştir. 2021 yılına ait olan bu gelirin 660.250 TL'si 2021 yılında, geriye kalan 88.405,00 TL'si ise 2022 yılında tahsil edilmiştir. Anlaşılacağı üzere, işgal harcı tahsilatı olması gereken meblağlara ulaşmamaktadır.

Ayrıca, işgal harcı tahsilatlarının bu seviyede olmasının, İdare tarafından söz konusu elektrikli skuterlerin günlük olarak hangi sayıda kullanıldığı, bu kullanımların hangi tarihlerde olduğu ve bu kullanımlar sonucunda işletmeciler firmaların ne kadar hasılat ettiğinin tespitine ilişkin bir kontrol sistemi kurulmayıp işgal harcı tahsilatlarının işletmeciler firmaların beyan ettiği tutarlar ve tarihler üzerinden gerçekleştirilmesinden kaynaklandığı değerlendirilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalara başlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, genelde kıyı şeridinde faaliyet göstermekle birlikte, kullanıcılar tarafından istenildiği yere götürülebilmesi nedeniyle, birkaç ilçe belediyesinin ve aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında da kullanılabilen skuter tarzı araçlara ait işgal harçlarının Büyükşehir Belediyesi tarafından eksiksiz şekilde tahsil edilmesinin sağlanması amacıyla, İdare tarafından ortak bir elektronik takip platformu kurulması ve işletmeciler firmaların faal olarak kaç cihazı çalıştırdıklarının günlük olarak kontrol edilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 44: Kış Şartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşinde Şartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması

Belediye tarafından ihale edilen 2020/495054 ihale kayıt numaralı "İBB Sorumluluğundaki İstanbul Geneli Ana Arterlerde ve Meydanlarda, Yağmursuyu Hatları ve Açık Kanalların Temizlenmesi ile Kanal Görüntüleme, Yağmursuyu Göllemeleri, Sel Baskınları, Kar ve Buzlanma ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşİ" kapsamında ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren idare şirketiyle 309.237.665,70 TL bedelli sözleşme imzalandığı, işin devamı sırasında genel araç teknik şartnamesine uygun olmayan araçların şirket tarafından idareye teslim edildiği, teknik şartnameye aykırılıkların düzeltilmesine ilişkin idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmediği ve sonuç olarak bu husus için sözleşmesinde öngörülen para cezası verilmesi ile sözleşmenin feshine ilişkin yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

İhale dokümanları arasında yer alan Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Makine İkmal Müdürlüğü Genel Araç Teknik Şartnamesinin “B) (KÇ.002) P.T.O’LU BÜYÜK KAMYON (İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlı)” bölümünde;

“1.1 Araçların lastikleri kış şartlarına uygun olacak ve kabin ısıtma sistemleri bulunacaktır.

1.2 Araç motoru en az 68 kw (92 HP), 1700 dev/dak 275 Nm torku sağlayacak güçte olacaktır.

1.3 Araç şasisi, kamyonet vb. şasinin tadil edilmiş hali olmayacak, yol süpürme, yol yıkama, kar küreme, kar püskürtme, katı-sıvı-katı/sıvı atma ve solüsyon serpme aracı olarak dizayn ve imal edilmiş burunsuz ve 4 tekerlekli olacaktır. Bu araç büyük tip yol süpürme aracının giremediği yaya bölgelere, tercihli yollara, parklar vb. dar mahallelere rahatlıkla girebilecek boyutlarda ve özelliklerde olacaktır.

1.4 Dingil mesafesi en az 1827 mm olacaktır.

1.5 Araç genişliği dar sokaklarda kolayca seyir edebilmesi açısından max 1400 mm olacaktır (aynalar dahil).

1.6 Şoför kabininde, standart cihaz ve göstergeler ile kalorifer cihazı ve havalandırma tertibatı, çift veya tek devreli cam silecekleri bulunacaktır. Kabin içi otomatik enstrümanlar bir mono-metre sistem üzerinden ve buradan görülebilecektir.

1.7 Şoför kabininde, ayarlı şoför koltuğu ile bir yardımcı koltuğu bulunacaktır ve emniyet kemerine haiz olacaktır.

1.8 Araçta ön ve arka akslar direksiyon kumandalı olacaktır.

1.9 Çalışma voltajı 20 V, Jeneratör 14 V, 85 A, Akü 12 V, 88 Ah

1.10 Aracın maksimum seyahat hızı en az 40 km/saat ve maksimum çalışma hızı en az 25 km/saat olacaktır.

1.11 Araçta döner ikaz lambası, geri gidişte sesli ikaz sistemi, çalışma alanını aydınlatacak standart aydınlatma lambaları bulunacaktır.

1.12 Araç karayolları trafik tüzüğüne uygun olarak imal edilmiş ve gerekli tüm ekipmanlarla donatılmış olacaktır.

1.12 Araçlar yükleniciye işyeri teslimi yapıldığı yıl en fazla 7 yaşında olabilecektir. 2013 yılı ve üzeri ruhsatlı araçlar çalıştırılacaktır.” denilerek iş kapsamında çalıştırılacak araçların hangi özellikleri taşıması gerektiği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, söz konusu işin yerine getirilmesinde kullanılan 202 adet PTO’lu büyük kamyonun* 60 adedinin teknik şartnamede belirtilen azami yaş şartını karşılamadığı ve bu suretle sözleşme eki belgelerinde öngörülenin daha altında model yılına sahip araçların teslim edildiği tespit edilmiştir.

Diğer yandan, hizmet alımı işine ait Sözleşmenin “Cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“...
...

GÜNLÜK CEZALAR

...

5- İdare bünyesinde bulundurulan (bekletilen) araç ve iş makinelerini Yüklenici, Firma Merkezine fax çekildikten sonra 1 saat içinde çalışır vaziyette müdahale güzergahında bulundurmak zorundadır. Aksi halde İdarenin yazılı olarak isteyeceği miktardaki iş makinesi ve araçların istenilen yerde bulundurulmaması durumunda her araç için Tablo-1’?e göre ceza kesilecektir.

6- Yüklenici, Kış çalışmaları ile ilgili Öngörülen Minimum Ekipman Listesi (Tablo 1) ile belirtilen makine, araç ve gereçleri iş mahallinde bulundurmak zorundadır. Bulundurmadığı takdirde her gün için aşağıdaki (Tablo-1) cezalar yükleniciden kesilerek ilk hakedişten tahsil edilir.

.....

Tablo-1 Kış Çalışmaları ile İlgili Öngörülen Ekipmanın Bulundurulmaması Halinde Uygulanacak Günlük Ceza Listesi

Araç Cinsi/Günlük Ceza: (TL/GÜN/ADET)

.....

APARATSIZ 6x4 PTO’LU BÜYÜK KAMYON (280 HP) sözleşme bedelinin 0,000004 ‘ü (milyonda dördü),

...

Ancak söz konusu aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilebilecektir. Sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedeli üzerinden yukarıda belirtilen oranda ceza uygulanacaktır” hükümleri yer almaktadır.

Aşağıdaki tabloda, PTO'lu kamyon çalıştırılmasına ilişkin sözleşme bedeline esas birim fiyat teklifleri yer almaktadır:

Tablo 30: PTO'lu Kamyon Çalıştırılmasına İlişkin Sözleşme Bedeline Esas Birim Fiyat Teklifi

Sıra No	İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Birim Fiyat (TL)	Tutarı (TL)
1	Kç.002/A Yük. Malı Asg. 280 Hp Gücünde 6x4 Kamyona İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlarının Takılması, İdare Malı 6 Ton Tuzun Veya Tuz Çözültisinin Yük, Serpilmesi Ve/Veya Karın Kürenmesinin 1 Saatlik Çalışma Ücreti (1 Ağır Kamyon Şoförü Ve Mazot Dâhil)	Saat	87.840,00	196,00	17.216.640,00
2	Kç.002.Bnya Yüklenici Malı Asgari 280 Hp Gücünde 6*4 Kamyona İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlarının Takılması, İdare Malı 6 Ton Tuzun Veya Tuz Çözültisinin Yüklenmesi, Serpilmesi Ve/Veya Karın Kürenmesinin 1 Saatlik Bekleme Noktası Yarı Aktif Çalışma Ücreti	Saat	87.840,00	142,00	12.473.280,00
3	Kç.002/P Yük. Malı Asg. 280 Hp Gücünde 6x4 Kamyona İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlarının Takılması, İdare Malı 6 Ton Tuzun Veya Tuz Çözültisinin Yük, Serpilmesi Ve/Veya Karın Kürenmesi İçin 1 Saat Pasif Çalışma Ücreti, (1 Ağır Kamyon Şoförü Dâhil)	Saat	87.840,00	58,00	5.094.720,00

Tabloya göre, hizmet alımı işinin, tutarı bakımından büyük oranda bu tip kamyon çalıştırılmasına dayalı olduğu ve dokümanlarda yer alan şartların sağlanmadığı açıktır. Dolayısıyla ihale konusu İş'te, Genel Araç Teknik Şartnamesinde yer alan en önemli şart yüklenici tarafından yerine getirilmemiştir. İhalenin konusunun kış şartları ile mücadele olduğu göz önüne alındığında, Genel Araç Teknik Şartnamesinde öngörülen bu şartın çok önemli olduğu ve bu mücadelenin yeni araçlarla yürütülmesinin elzem olduğu kabul edilmelidir. Söz konusu Genel Teknik Şartnamede öngörülen bu şartın, gerek ihaleye teklif vermiş olan isteklilerin gerekse bu şartı sağlamadığı için ihaleye teklif vermemiş olan diğer kişi ya da firmalar tarafından yerine getirilmesi mümkün değil ise, bu durumun baştan ihale dokümanında yer alması, ihalenin de bu kapsamda yapılması gerekirdi.

Söz konusu hizmet alımı işinin poz numaraları KÇ.002.A, KÇ.002.BNYA ve KÇ.002.P olan 3 adet iş kaleminde, ihale dokümanında tanımlanan şartları taşımayan kamyonların kullanılmış ve yükleniciye bunun karşılığı olarak cezai işlem uygulanmadan ödeme yapılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu ihale kapsamında İstanbul genelinde kar, buzlanma ve göllenme ile mücadelede çalıştırılan araçlardan dolayı herhangi bir iş kaybının yaşanmaması, hizmetin aksamaması, ayrıca ihale dokümanında çalışan araçların model yılının istenilenden eski olması nedeniyle ceza kesileceğine dair herhangi bir düzenlemenin bulunmaması nedenlerinden dolayı ara hakedişlerde bu hususla ilgili ceza uygulaması yapılmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, kesin hesap aşamasında modeli düşük araçlarla ilgili amortisman hesaplarından yola çıkılarak yeni model araçlara göre daha düşük fiyatlarla ödeme yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından; ihale dokümanında çalışan araçların model yılının istenilenden eski olması nedeniyle ceza kesileceğine dair herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı ileri sürülmüş ise de, İşin Sözleşmesinin “Cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 16’ncı maddesinde söz konusu düzenlemeler mevcuttur.

Netice olarak, kesin hakedişi henüz düzenlenmemiş olan ihale konusu hizmet alımı işinde, ihale dokümanında tanımlanan şartları taşımayan araçlara cezai kesintisi yapılmamasının, akabinde sözleşmenin feshi yoluna gidilmemesinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 45: Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde gerçekleştirilen özel halk otobüsü işletilmesi işinin, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi yerine, taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesi (p) bendindeki;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.” hükümleri gereğince, büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin (f) bendinde;

“Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirmek” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmış ve aynı maddenin daha sonraki fıkrasında da; *“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”*

Kanun'un 67'nci maddesinde de;

“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile... toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; ... ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” denilmektedir.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda yer alan düzenlemelere göre, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi belediyelerin, büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanındadır. Söz konusu toplu ulaşım hizmetleri, bizzat belediye tarafından doğrudan veya bütçe içi işletme kurmak yoluyla yerine getirilebileceği gibi, 2886 sayılı Kanun'a göre imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesine göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara da gördürülebilir. Ayrıca Büyükşehir belediyelerince, söz konusu toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenlemeye uygun olarak belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle ortak olduğu şirketlere de, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredilebilir.

Yapılan incelemede, özel halk otobüsü ile toplu taşıma yapılması işinin, 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda yer alan düzenlemelere ve 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 4734 sayılı Kanun'a göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmek yerine, bazı taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde özel hukuk kişileri tarafından ifa edilen toplu taşıma hizmetinin sunulması için katlanılan maliyetler, 2020 yılı sonuna kadar, sadece yolculuk gelirleri ile karşılanmıştır. 2020 yılı sonu itibari ile ise; yapılan düzenlemeler

ile toplu taşımada ücretsiz ve indirimli tarifeden yararlanan kesimlerin sayısının artmasına bağlı olarak zaman içinde yolculuk gelirlerinin cari işletme giderlerini karşılamada yetersiz kalması, taşıma kapasitesine rağmen araç ve sefer başına yolculukların uluslararası standartlarda olmaması, yolcu memnuniyeti sağlayacak esnek planlama yapılamaması gibi faktörlere bağlı olarak toplu taşıma hizmetinin sürdürülebilirliğinin kalmadığı gerekçeleri ile "İstanbul Özel Halk Otobüsleri İşletme Sistemi Sözleşmeye Esas Çalışma Usul ve Esasları" başlıklı bir rapor hazırlanmış ve bu rapor da yer alan tespitlere uygun olarak, özel halk otobüsü işletilme sisteminde 17.09.2020 tarih ve 906 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile değişiklik yapılmıştır.

“Sabit maliyet+değişken maliyet+kar esaslı”, kilometre bazlı olarak belirlenmiş olan formülasyona dayalı olarak taşıma şirketlerine ve kooperatiflerine ödeme yapılması esasına dayalı olan bu yeni sistemde, toplu taşıma işletme maliyetleri sabit ve değişken maliyetler olarak belirlenmiştir. Bu maliyetlere ilişkin bedeller ise piyasa araştırması, ilgili kurum verileri, oda ve TÜİK endeksleri esas alınmak suretiyle tespiti edilmiştir.

Gerekli diğer altyapı çalışmalarının tamamlanmasını takiben 01.12.2020 tarihi itibari ile yeni sisteme geçilmiş ve Özel Halk Otobüsü Şirketleri (Özulaş Toplu Taşım. San. ve Tic. AŞ, Yeni İstanbul Halk Otobüsleri AŞ, Mavi Marmara Ulaşım Turizm İnş. Eğt. Pet. Oto. AŞ, Öztaş Ulaşım Petrol Turizm San. ve Tic. AŞ) ve İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama AŞ ile ihale yapılmaksızın sözleşme yapılmak suretiyle 3 yıl süre ile toplu taşıma hizmeti satın alınması yoluna gidilmiştir (16.09.2021 tarih ve 815 no.lu Meclis Kararı ile taşıma kooperatiflerinin de sisteme dahil edilmesi kararlaştırılmıştır).

Otobüslerle yapılmakta olan toplu taşıma hizmetinde elde edilen yolculuk gelirlerinin işletme giderlerini karşılamaması, taşıma kapasitesine rağmen araç ve sefer başına yolculukların uluslararası standartlarda olmaması, yolcu memnuniyeti sağlayacak esnek planlama yapılamaması gibi nedenlerle, kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması amacıyla toplu taşıma işletme modelinin idare eliyle yeniden yapılandırılmasının önünde yasal bir engel bulunmamaktadır, Ancak, Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile dahi olsa; 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'na uygun olarak saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun bir şekilde yapılan bir ihaleye dayanmaksızın doğrudan ilgili şirketler ile sözleşme yapılmak suretiyle toplu taşıma hizmeti satın alınması mevzuat hükümleri ile uyumlu değildir. Kaldı ki, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinde,

toplu ulaşım ve taşıma hizmetlerinin gördürülmesine yönelik olarak alınacak Meclis Kararının, toplu taşıma hizmetlerinin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesi yönelik olacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin bu konuda almış olduğu 17.09.2020 tarih ve 906 sayılı Kararın, 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesine de aykırı olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İBB Meclis Kararı ile uygulamaya alınan yeni toplu taşıma modelinden önce toplu taşıma hizmetinin İstanbul ilinde İETT Genel Müdürlüğüne ait otobüsler ve İdarece verilen ruhsatlar ile özel hukuk kişilerince işletilen özel halk otobüsleri ile gerçekleştirildiği, UKOME ile belirlenen yolcu ücret tarifesine göre elde edilen yolculuk ücretlerinin taşıma faaliyetini yapan işletmecilere (İETT ve özel halk otobüsü işletmecileri) ait olduğu, ancak toplu taşıma hizmetinin kamusal niteliği gereği yolculuk ücretlerinden elde edilen gelirlerin, bu hizmetin yerine getirilmesi için yapılan harcamalara yetmediği,

Bu sebeple 4736 sayılı Kanun uyarınca çıkartılan yönetmelik çerçevesinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca özel işletmecilere maktu bir ödeme yapıldığı, ancak söz konusu ödeme yeterli bulunmadığından bu defa 25 Mayıs 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7144 sayılı Kanun'nda yer alan "*Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*" şeklindeki düzenleme ile belediyelere de özel şahıslar tarafından yapılan toplu taşımacılık faaliyetlerinin maliyetlerine katkı olmak üzere yardım yapma imkanı getirildiği,

Ancak yolculuk gelirlerinin taşımacıya ait olduğu modelin, özellikle yolcu memnuniyetini sağlayamaması, yolculuk ücretlerinin sosyal nedenlerle zamanında güncellenememesi, kamu ve özel işletmecilere ait araçların işletme kapasitelerinin verimli bir şekilde kullanılamaması (esnek planlama) gibi nedenlerle sürdürülemez hale geldiği,

Bunun üzerine 7144 sayılı Kanun'da yer alan modelin hayata geçirilmesinin değerlendirildiği, 7144 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir.*" şeklindeki düzenlemesi ile belirlenmiş olduğu bu modelde yolculuk ücretlerinin İdareye ait olduğu ve toplu taşıma hizmetinin brüt

maliyetinin İdare tarafından karşılandığı bir esasa dayandığı,

7144 sayılı Kanun ile getirilen modelin koşullarının;

1- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarının şehir merkezine olan uzaklığı, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilmesi,

2-Hatların ait olduğu bölgeler ve bölgelerde faaliyet gösteren tüzel kişiliklerin (birlik-kooperatif) belirlenmesi,

3-Toplu taşıma hizmetinin temin edilmesine ilişkin Belediye Meclisinin kararı alınması,

Şeklinde sayıldığı,

7144 sayılı Kanun'un hizmet teminine imkan verirken ihaleyi doğrudan bir koşul olarak saymadığı ve “..... *Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir.*” diyerek hizmet temininin yöntemine ilişkin İdareye bir alternatif sunduğu,

Ayrıca istekliler arasında rekabeti oluşturarak temin edilecek mal ve hizmetin en uygun bedelle alınmasının sağlanması için öncelikle bir yarışma ortamı ve birden fazla yarışmacının bulunması zorunluluğunun olduğu noktasından bakıldığında, 7144 sayılı Kanun ile getirilen uygulamada 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin temininin hukuken ve fiilen de mümkün olmadığı,

7144 sayılı Kanun'da ülkemiz gerçekleri göz önünde bulundurularak hâlihazırda taşımacılık yapan özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut durumlarını koruyan bir durum ortaya konulduğu ve açık bir şekilde belediye meclisine hatları belirlerken bu hatların işletildiği bölgede “*kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine*” karar verebileceğinin düzenlendiği, dolayısıyla Büyükşehir Belediye Meclisi karar tarihinde belirlediği toplu taşıma hatlarında faaliyet gösteren işletmecilerin kurduğu birlik veya kooperatiflerden başka bir birlik veya kooperatiflerden toplu taşıma hizmetinin teminine karar veremeyeceği, bir başka deyişle Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hizmetini birden fazla birlik veya kooperatiftan temin etmesinin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı, toplu taşıma hat ve bölgelerinin belirli ve tek olduğu ve bu hat ve bölgelerde işletilen araçlar ile bu araçların oluşturduğu temsilci tüzel kişilerin de (birlik-kooperatif) tek ve o işletme bölgesine ait olduğu ve başka bir bölge için veya başka birlik veya kooperatifin o bölge için teklifte bulunması imkânının olmayacağı,

İstanbul Büyükşehir Belediyesince alınan 906 sayılı karar ve daha sonra alınan kararlarda görüleceği üzere Büyükşehir Belediye Meclisi ve Komisyonunun İstanbul ilinde Belediye ve/veya bağlı kuruluşları tarafından verilen ruhsat ile özel hukuk kişilerince işletilen toplu taşıma araçlarını ve araç kodu, hattı, işletme bölgesi ve bu işletme bölgesindeki işletmecileri temsil eden tüzel kişileri belirlediği (komisyon raporu) ve bu belirlemeyi yaptıktan sonra da hizmetin teminine ilişkin usul ve esasları da kararında ortaya koyarak 7144 sayılı Kanun'un gereklerini yerine getirdiği,

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17.09.2020 tarih ve 906 karar numaralı Meclis Kararıyla; İstanbul genelinde faaliyet gösteren toplam 3041 otobüs için, sunmuş oldukları hizmet karşılığında, sabit ve değişken maliyetler gözetilerek kilometre bazlı hesaplama sistemiyle ödemede bulunulmasına karar verildiği, dolayısıyla Meclis kararıyla sisteme yeni taşımacı ilave edilmesi veya herhangi bir kişiye taşımacılık hakkı verilmesinin de söz konusu olmadığı,

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekirken, yeni taşıma sistemine geçilmesinin gerekli olduğuna dair İdare tarafından yapılan açıklamaların bulguda irdelenen konu ile ilgisi bulunmamaktadır. Bulguda, yolculuk gelirlerinin taşımacıya ait olduğu eski modelden vazgeçilerek yolculuk ücretlerinin İdareye ait olduğu ve toplu taşıma hizmetinin brüt maliyetinin İdare tarafından karşılanması esasına dayanan yeni modele geçilmesinin yanlış olduğuna dair herhangi bir eleştiri getirilmemiş ve kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması amacıyla toplu taşıma işletme modelinin İdare eliyle yeniden yapılandırılmasının önünde yasal bir engel bulunmadığı açıkça ifade edilmiştir. Bulguda vurgulanan husus; özel halk otobüsü işletilmesi işinin, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi yerine, taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirilmiş olmasının mevzuata uygun olmadığıdır.

Her ne kadar, 7144 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile bu yeni sisteme geçildiği ve 7144 sayılı Kanun'un hizmet teminine imkan verirken ihaleyi doğrudan bir koşul olarak sayılmadığı ifade edilmiş olsa da; 7144 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen, "*Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin*

o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” cümlelerinden anlaşılacağı üzere, toplu taşıma hatlarının işletmesinin ilgili bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verilmiş olması durumunda da, söz konusu işletme hakkı devrinin ihale ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, gerçekleştirilecek ihaleye birden fazla istekli teklif sunamayacağından rekabeti şartlarının sağlanacağı bir yarışma ortamının oluşamayacağı ve bu sebeple de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin temininin hukuken ve fiilen de mümkün olmadığı açıklaması da gerçeği yansıtmamaktadır. İhale gerçekleştirilmeden kaç isteklinin teklif vereceği bilinemez. Belediye söz konusu hizmet alımı için ihale düzenleyeceğini kamuoyuna duyurduğunda yeni kooperatifler ve taşıma birlikleri kurulmak suretiyle ihaleye birden fazla teklif gelmesi her zaman mümkün olabilir. Ayrıca birden fazla teklif gelmeyeceği öngörüsü ile söz konusu taşıma hizmetlerinin ihalesiz temin edilmesinin de kabul edilmesi mümkün değildir. İhaleye tek bir isteklinin teklif vermiş olması durumunda da, ihale bu tek teklifin değerlendirilmesi suretiyle sonuçlandırılabilir.

Diğer taraftan, 7144 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine eklenen cümlelerde; hâlihazırda taşımacılık yapan özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut durumlarının korunduğu ve bu durum karşısında Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hatlarında faaliyet gösteren işletmecilerin kurduğu birlik veya kooperatiflerden başka bir birlik veya kooperatiflerden toplu taşıma hizmetinin teminine karar veremeyeceği, Büyükşehir Belediye Meclisinin toplu taşıma hizmetini birden fazla birlik veya kooperatiftan temin etmesinin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı, toplu taşıma hat ve bölgelerinin belirli ve tek olduğu ve bu hat ve bölgelerde işletilen araçlar ile bu araçların oluşturduğu temsilci tüzel kişilerin de (birlik-kooperatif) tek ve o işletme bölgesine ait olduğu ve başka bir bölge için veya başka birlik veya kooperatifin o bölge için teklifte bulunması imkânının olmayacağı belirtilmiş ise de; 7144 sayılı Kanun'un 14 ücü maddesi ile, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen cümlelerde bu değerlendirmelerin doğru olduğuna dair herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Kaldı ki, hâlihazırda taşımacılık yapan özel hukuk tüzel kişilerinin mevcut durumlarının korunması isteniyorsa, ihale dökümanlarına bu hususlara ilişkin hükümler konularak bu amaca ulaşılabilir ve bu suretle hem ihale ile söz konusu hizmetlerin gördürülmesi sağlanmak suretiyle mevzuatın zorunlu kıldığı ihale düzenleme şartı yerine getirilmiş, hem de

söz konusu taşıma birlikleri ve kooperatiflerin avantajlı olarak ihaleye katılımları sağlanmış olacaktır.

Söz konusu mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen özel halk otobüsleriyle yapılan toplu taşıma hizmetlerinin, belediyelerin 4734 sayılı Kanun'a tabi oldukları ve mal ve hizmet alımlarını bu Kanun'da yer alan düzenlemeler çerçevesinde temin etmeleri gerektiği de göz önüne alındığında, ihale düzenlenmek suretiyle gördürülmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, özel halk otobüsleriyle yapılan toplu taşıma hizmetlerinin, mevcut uygulamadan vazgeçilerek, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun ilgili maddelerindeki düzenlemelere uygun şekilde yapılacak bir ihale ile gördürülmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 46: Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması Yapılan Yapım İşinde Kesin Teminat Tutarının Eksik Alınması

Aşırı düşük teklif sorgulaması yapılması sonucunda teklif bedeli sınır değerinin altında olduğu anlaşılan istekliden alınması gereken kesin teminat tutarının eksik alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Aşırı Düşük Teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde;

"İhale komisyonu verilen teklifleri (Değişik: 6/2/2014-6518/47 md.) değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder..."

Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye... düzenlemeler yapmaya yetkilidir..."

Aynı Kanun'un "Kesin Teminat" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"Taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır." hükümleri yer almaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teminatlar" başlıklı 55'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

"İhale üzerinde bırakılan istekliden sözleşme imzalanmadan önce, teklif fiyatının sınır değere eşit veya üzerinde olması halinde teklif fiyatının % 6'sı, sınır değer altında olması halinde ise yaklaşık maliyetin % 9'u oranında kesin teminat alınır. Kısmi teklif verilmesine imkân tanınan ihalelerde, tek bir sözleşmeye konu olacak kısımların herhangi birisi veya birkaçı için teklif edilen fiyatın, ilgili kısım için hesaplanan sınır değer altında olması halinde alınacak kesin teminat tutarı, isteklinin sınır değer altında teklif sunmuş olduğu kısma veya kısımlara ilişkin yaklaşık maliyetin % 9'u, sözleşmeye konu diğer kısma veya kısımlara ilişkin teklif fiyatının ise % 6'sı oranında hesaplanır ve bu tutarların toplamı kadar kesin teminat alınır."

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teminatlar" başlıklı 56'nı maddesinin ikinci fıkrasında ise;

"İhale üzerinde bırakılan istekliden sözleşme imzalanmadan önce, teklif fiyatının sınır değere eşit veya üzerinde olması halinde teklif fiyatının % 6'sı, sınır değer altında olması halinde ise yaklaşık maliyetin % 9'u oranında kesin teminat alınır." denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen mal, hizmet ve yapım işlerinde alınması gereken kesin teminat tutarı sözleşme bedelinin %6'sı olarak belirlenmiştir. Ancak aşırı düşük teklif sorgulaması yapılan hizmet ve yapım işlerinde, isteklinin teklifi sınır değere eşit veya üzerinde ise teklif fiyatının %6'sı, istekli teklifinin sınır değer altında olması halinde yaklaşık maliyetin %9'u olacak şekilde kesin teminat alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İstanbul Geneli İhtiyaç Duyulan Yollarda Çatlak Tamiri Yapılması Yapım işiyle ilgili aşırı düşük teklif sorgulaması yapıldığı ve ihale üzerine bırakılan isteklinin teklif bedelinin sınır değer altında kaldığı görülmüştür. Bu ihale kapsamında alınması gereken kesin teminat tutarı, 33.000.000,00 TL yaklaşık maliyetin %9'u olan 2.970.000,00 TL'dir. Ancak İdare, Sözleşme bedeli olan 14.508.975,00 TL'nin %9'unun biraz üzerinde olmak üzere yükleniciden 1.300.000,00 TL kesin teminat almıştır. Dolayısıyla kesin teminat 1.670.000,00 TL eksik alınmıştır.

Buna göre, söz konusu yapım ihalesinde kesin teminatın irat kaydedilmesini gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde, mevcut kesin teminatın, gelir kaydedilmesi gereken tutarı karşılamaması gibi bir sonuçla karşılaşılabilir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda tespit edilen hususa ilişkin 2022 yılında gerekli düzeltmenin yapıldığı belirtilmiş olsa da yapılan düzeltmenin 2021 yılı sona ermesinden dolayı hataya düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin aşırı düşük teklif sorgulaması yaptığı hizmet ve yapım işlerinde ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifi sınır değere eşit veya üzerinde ise teklif bedelinin %6'sını, sınır değerın altında olması halinde yaklaşık maliyetin %9'u olacak şekilde kesin teminat alınması gerekmektedir.

BULGU 47: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi

İdare tarafından aralarında doğal bağlantı bulunmayan birçok iş kaleminin “muhtelif işler” adı altında bir arada ihale edilmesinin olağan bir yöntem haline dönüştürüldüğü görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, aralarında doğal bağlantı bulunmayan temizlik hizmet alımı, bakım onarım işleri, eğitim hizmet alımı, yemek hizmet alımı, araç

kiralama ve akaryakıt alımı işleri gibi muhtelif işlerin tek bir ihale kapsamında yer almaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2021 Yılı İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı ile 2021 Yılı Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alımı ihalelerini İstanbul Büyükşehir Belediyesinin aynı Şirketinin, 2021 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı ihalesini ise farklı bir İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketinin kazandığı ve anılan ihalelerde aralarında doğal bağlantı bulunmayan birçok iş kaleminin bir arada yer aldığı tespit edilmiştir.

Bahsi geçen ihalelere ilişkin Sözleşme bedelleri, Teknik Şartnamelerinde yer alan iş kalemlerinin sayıları ile ihaleleri kazanan İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin, kazandıkları ihaleleri yerine getirebilmeleri için yapmış oldukları ihale yöntemlerinin sayılarına ait tabloya aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 31: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Yerine Getirilmesi İçin Yapılan İşlemlere Dair Bilgiler

İhalenin Adı	İhalede Bulunan İş Kalemi Sayısı	Sözleşme Bedeli (TL)	Açık İhale Sayısı	İlanlı/ilansız 3/g Sayısı	21/b Sayısı	21/f Sayısı	22/d Sayısı	Diğer
2021 Yılı İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşleri	443	135.876.512,50	0	246	0	0	70	658

2021 Yılı Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alımı İşi	211	160.580.217,30	0	16	0	0	0	0
2021 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşi	61	372.866.660,00	5	18	1	0	0	2
TOPLAM	715	669.323.389,80	5	280	1	0	260	2660

Tabloda görüldüğü üzere, söz konusu 3 ihalenin teknik şartnamelerinde yer alan iş kalemi sayısı toplam 715'tir. Bu iş kalemlerinin yerine getirilebilmesi için 2 Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 3/g istisna maddesi kapsamında yapmış olduğu alım sayısı toplam 280'dir. Aynı Kanun'a tabi yaptıkları açık ihale sayısı toplam 5'tir. Mezkûr Kanun kapsamında 21/b, 21/f ve 22/d maddeleri ile diğer ilgili maddeler kapsamında yapılan toplam alım sayısı ise 2921'dir. Bu verilere göre, aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi nedeniyle ihaleyi kazanan Şirketlerin; bu işlerin büyük çoğunluğunu ya Kanun'un 3/g istisna maddesi kapsamında ya da deprem, sel, doğal afet gibi durumların bulunduğu ve ivedilik gerektiren durumlarda kullanılması gereken 21/b maddesine göre veyahut 21/f ile 22/d gibi Kanun'da parasal sınır öngörülen alım yöntemleri ile diğer alım yöntemlerini kullanarak yerine getirdikleri görülmektedir.

Bu işlerin konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmemesi rekabeti engellemekte ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına da yol açmaktadır. Bu nedenle, bahsedilen işlerin birçoğunun konusuna göre ayrı ayrı açık ihale yöntemi ile ihale edilmesi hem teklif verecek istekliler arasında rekabet ortamının oluşmasına hem de kaynakların ekonomik kullanılmasına olanak sağlayacaktır. Ek olarak, söz konusu iş kalemleri bir bütün olarak bir arada ihale edilecekse bile, kısmi teklif verilmesine uygun olacak şekilde ihale dokümanlarının hazırlanması, en avantajlı tekliflerin alınabilmesine olanak sağlayacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bahsi geçen ihaleler içerisindeki bazı iş kalemleri arasında doğal bağlantı bulunduğundan bahsedilmiştir. Zaten bulguda aralarında doğal bağlantı bulunan işlerin bir arada ihale edilmesi gerektiğinden bahsedilerek, aralarında doğal bağlantı bulunmayan birçok iş kaleminin ayrı ihaleler ile tedarik edilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. İdarece aralarında doğal bağlantı bulunmayan iş

kalemleri ile ilgili bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin tek bir ihale kapsamında yaptırılması ya da tek bir ihale kapsamında yaptırılması durumunda kısmi teklife kapalı olması, 4734 sayılı Kanun'un ruhuna aykırı olup bu işlerin konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmesi hem rekabet ortamının sağlanmasına hem de kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması ile hesap verebilirliğin arttırılmasına olanak sağlayacaktır.

BULGU 48: Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi

İdarenin yetki ve görev alanında faaliyet gösteren öğrenci ve personel servislerine, ihale yapılmaksızın Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararı çerçevesinde plaka tahsisi yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.”

7'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi

kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir... ”,

Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise;

“ ...

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır... ”,

Denilmektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden, servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta UKOME’ye verilen yetki, servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen servis araçlarına plaka hakkı verilme usulü UKOME’nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre söz konusu hakkın kullanımının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun’a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi belediyenin bu konudaki görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği dikkate alındığında, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılması gerekmektedir. Söz konusu hizmetlerin herhangi bir ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere gördürülebileceğine dair bir düzenleme ise, gerek 5216 ile 5393 sayılı Kanunlarda gerekse de 2886 sayılı Kanun'da bulunmamaktadır. Bu nedenle, toplu taşıma hakkına ilişkin servis plakalarının; hizmet şartlarının ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Yapılan incelemede, 56.450 adet servis plakasının doğrudan tahsis edildiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda; İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı Kararı ile mevcut taşımacı hakkına sahip kişilere 56.450 adet servis aracı için ihalesiz yapılan plaka tahsis işlemi mevzuata uygun değildir. Şöyle ki:

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı kararında;

“İşbu UKOME Kararından önce İBB’den Servis Taşımacılığı Kartı almış ve Mevcut Taşımacı Hakkına sahip kişilerin araçlarının 34 LAA 001 – 34 LZZ 999 aralığındaki plakalar itibariyle ulaşım projeksiyonu çerçevesinde Tahditli Plaka kapsamında kullanılmak üzere değerlendirilmesi,

Servis sayıları ile ilgili oluşacak yeni ihtiyaçların ilgili servis ve ticaret oda temsilcilerinin de bulunacağı bir komisyon marifetiyle belirlenecek rapor doğrultusunda ve ilgili mevzuata göre artırımın yapılması,

İlgi (b) UKOME kararında yer alan Servis Taşımacılığı Yetki Belgesi ve Servis Taşımacılığı Kartı haklarının ilgili plakaya devredilmesi ve süresiz hale getirilmesi,

Tahdit kapsamındaki plakalı taşıtla turizm taşımacılığı hariç diğer tüm servis taşımacılıklarının yapılabilmesi,” denilmek suretiyle plaka sahiplerine ihalesiz bir şekilde süresiz bir hak verilmiş ve aynı zamanda bahsi geçen servis taşımacılığı hakkı tahdit uygulamasıyla önceki hak sahipleri lehine sınırlandırılmıştır.

Bahsi geçen Karar’a ilave olarak, 2020/4-7 sayılı UKOME Kararı ile önceki Kararla 31.03.2019 tarihine kadar verilen sürenin 3(üç) ay süreyle 30.06.2019 tarihine kadar uzatılması ve bu ara süreçte hak sahibi olup geçerli şartları sağladığı halde başvuru yapmayanların tekrar

başvurmaları halinde, tahditli plaka tahsisinin sağlanması kararı alınmıştır. Alınan bu karar neticesinde tahditli servis sayısı 58.883'e ulaşmıştır.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, öğrenci ve personel servis hizmetine ilişkin haklar büyükşehir belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın, yasal düzenleme çerçevesinde ihale yoluyla rekabetin ve saydamlığın sağlandığı ve hakkın kullanım süresinin belirli olduğu ihalelerle verilmesi gerekmektedir. Belirtilen servis hizmetlerinde imtiyaz sahibi olan İdarece, ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde öğrenci ve personel taşıma imtiyazının devri mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; öğrenci ve servis taşımacılığının toplam taşıma faaliyetlerindeki payı ve fonksiyonu değerlendirilerek, karayolu taşımacılığında servis taşımacılığına ilişkin yapılan çeşitli analizler ve ulaşım projeksiyonları çerçevesinde arz talep dengesi açısından mevcut öğrenci ve personel servislerinde kullanılan taşıt sayısının yeterli olduğu, 03.06.2021 tarihli ve 2021/4-12.A sayılı UKOME kararı gereği büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu, yapılan düzenlemenin 03.05.1986 tarihli ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı, bahsi geçen Bakanlar Kurulu Kararının büyükşehir sınırları dâhilinde yapılacak düzenlemelerde uygulanabilirliğinin bulunmadığı, Karar'da yer alan "tahdit" ibaresi ile 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda plaka verilmesi işlemlerinin İl Trafik Komisyonu tarafından ve ihale yoluyla yapılmasının öngörüldüğü bulgu konusu düzenlemenin ise 5216 sayılı Kanun ile UKOME'ye verilen sayı belirleme yetkisine istinaden yapıldığı, ayrıca yapılan düzenleme ile hâlihazırda faal olan servis taşımacılarına ve araçlarına yeni araç ve taşımacılar ilave edilmediği, mevcut izin belgelerinin kullanım ve geçerlilik şartları ile ilgili yeni bir düzenleme yapıldığı, önceki duruma göre tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği, bahsi geçen Yönerge ile belirlenen şartları sağlayan kişilerin Belediyeden izin almak suretiyle servis taşımacılığı yapabileceği, servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu, nihai olarak gerekli olan "güzergâh kullanım izin belgesi" ve diğer izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından söz konusu idari işlemin 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı ifade edilmişse de; bulguda bunun aksine bir değerlendirme yoktur. 5216 sayılı Kanun çerçevesinde servis araçları ile ilgili idari işlem yapma hakkı Büyükşehir Belediyesindedir. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanun gereği UKOME tarafından belirlenecek sayıda servis araçları faaliyet gösterebilecektir.

İdare tarafından ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu belirtilmiş ise de; UKOME'nin çalışacak araçları plaka bazında belirleme yetkisine dair mevzuatta bir hüküm yoktur. Çalışacak araçların; modelleri, kriterleri, özellikleri ve çalışma şartları gibi birçok hususu belirlemek ise UKOME'nin yetkisi dâhilindedir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince de belediyeler toplu taşıma ile ilgili görevlerini; mevzuatta yer alan usullerden birini seçerek ve 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde ihale yoluyla yerine getirmelidir. Aksi halde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin bir anlamı kalmayacak idareler istedikleri şahıslara bir kamu hakkı olan plaka tahsisini yapabileceklerdir.

İdare tarafından yapılan açıklamada, yapılan uygulamanın 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında olmadığı ve söz konusu Karar'da geçen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği ve dolayısıyla söz konusu Karar kapsamında ihale ile değil UKOME kararı çerçevesinde yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak buna katılmak mümkün değildir. Çünkü bulguda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na yer verilmeden güncel mevzuat üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Süresiz bir şekilde ve mevcut kullanıcılar lehine sayı sınırlanarak yapılan plaka tahsisi işleminin nasıl yapılması gerektiği açıkça anlatılmıştır. Ayrıca sayı sınırlama ve belirleme yetkisinin UKOME'de olduğu Kanun hükmünde açıklanmıştır. Ancak süresiz bir biçimde plaka tahsisinin yapılma usulü mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. "Tahdit" kelimesi ile sınırlama ifade edildiği konusunda da kuşku yoktur. Halihazırda TDK sözlüğüne göre tahdit kelimesi sınırlama anlamına gelmektedir. Burada servis plakası sayısına sınırlama getirildiği, dolayısıyla yeni servis plaka sayısının ilgili UKOME kararına göre artırılabilceği, hâlihazırda ise sayının sabit tutulduğu görülmektedir. Zaten yukarıda belirtildiği üzere sayı belirleme ve sınırlamada UKOME

yetkilidir. Ancak hangi araçların bu tahdit kapsamında yer alacağı ise ihale mevzuatının konusudur.

Yeni uygulama ile tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği ve servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu, izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmişse de; yapılan işlemin mevzuata uygun biçimde yapılması söz konusu iyileştirmelere engel değildir.

Netice olarak, servis plakası tahsis işlemlerinin; süre ve şartları belirtilerek objektiflik, aleniyet ve rekabet ilkelerinin sağlandığı mevzuata uygun ihaleler yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 49: Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi

İdare sorumluluğunda olan alanlarda UKOME kararları çerçevesinde deniz motorları ile özel deniz taşımacılığı yapan kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak ihalesiz ve süresiz bir şekilde plaka verildiği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan

uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.”,

Kanun’un 7’nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir...” düzenlemeleri yapılmıştır.

Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise;

“... ”

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...” denilmektedir.

Maddede yer alan hükümlerden, deniz toplu taşımacılığı ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki, deniz motorlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen deniz araçlarının kimlerce işletileceğinin belirlenmesi ve bu belirlemenin usulü İdarenin kendi görev ve yetki alanında olup UKOME’nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde; “.....belediyelerin..... satım, hizmet..., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, 5393 sayılı Kanun ve diğer ilgili kanunların bu Kanun’a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ilki 21.06.1995 tarihi olmak üzere muhtelif tarihlerde alınan UKOME kararları ile 394 adet deniz motoru plakasına denizde toplu taşımacılık yapma hususunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak yetki verildiği, 394 adet plaka sahibi taşımacının da çeşitli kooperatif isimleri altında örgütlenerek deniz özel toplu taşımacılığına

ilişkin faaliyetlerine devam ettiği, söz konusu şahısların kooperatif olarak örgütlenerek işlettiği hatların, sadece Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenen beş yıllık çalışma ruhsatı bedeli ödenmek suretiyle kullanıldığı anlaşılmıştır.

Deniz motorları ile yapılan özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin; imtiyaz, kiralama, veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Mevzuatında öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

İdarenin kendisine ait olan özel deniz taşımacılığı imtiyazının fiili olarak süresiz ve ihalesiz kullanılması mevzuata uygun değildir.

İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, eğer kooperatifler üzerinden deniz toplu taşıması hizmeti gördürülecekse; İdare tarafından güzergâhların belli olduğu hatlar belirlenmeli, söz konusu hatlar için 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak İdarenin gelir elde etmesi sağlanmalı, hat sahipleri de her yıl Belediye Meclisince belirlenen tarife üzerinden çalışma ruhsatlarını almalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguya esas konu için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmasının planlandığı, Covid-19 pandemisinin toplu taşımada yarattığı olumsuzluklar ve sonrasındaki ekonomik dalgalanmaların ihale süreçlerinde sağlıklı bir planlama ve muhammen bedel tespiti yapılmasını olumsuz etkilediği, öngörü ve projeksiyon yöntemlerini hesaplanamaz hale getirdiği, bu sebeplerden ötürü 2021 yılında mevcut sistemle devam edildiği ayrıca bulgu doğrultusunda 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında özel deniz taşımacılığını kapsayacak bir ihale sürecinin planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması yasal düzenlemeye uygun olacaktır. Deniz taşımacılığı hizmetlerine ilişkin ihalede süre belirtilmesi gerekmekte olup İdareye ait olan söz konusu imtiyazın ihale yoluyla da olsa üçüncü kişilere süresiz verilmesi mümkün değildir.

BULGU 50: Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi

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

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

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

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

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

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

...

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda

yapılacağı belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

... ” hükmü yer almaktadır.

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

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

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

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

“...

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

...” denilmektedir.

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

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

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

Uygulama projelerinin ihalesinin yapılarak işin sözleşmeye bağlanması sonrasında projelerde bir takım eksiklikler tespit edildiğinde ise, İdarece iki farklı yol izlenmektedir. Birinci yol; ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projedeki eksikliklerin giderilmesi amacıyla projeyi tekrar Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermesidir. Bu yöntem tercih edildiğinde Etüd ve Proje Dairesi Başkanlığı söz konusu projeyi hazırlayan

danışmanlık hizmeti satın aldığı firmaya proje revizyonu yaptırmakta, proje revizyonu karşılığında ise genel itibariyle (ek ödeme yapılmayan revizyonlar da bulunmaktadır) ek bir bedel ödemesi yapmaktadır. İkinci yol ise, ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projeyi yeniden Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermeksizin işin yüklenicisine proje revizyonu yaptırması suretiyle eksiklikleri gidermesidir. Bu yöntemde proje revizyonu için bir maliyete katlanılmamaktadır.

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

Örneğin; Arnavutköy Hadımköy Halk Ekmek Üretim Tesisi İnşaatı yapım işinin projesi, Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığınca danışmanlık hizmet alımı kapsamında piyasadan temin edilmiştir. Söz konusu işin fore kazık ve donatı detaylarının yer aldığı projenin notlarında *“Tüm istinat yapılarının projeleri, mevcut jeolojik araştırmalara ve zemin profillerine göre tahmini olarak hazırlanmıştır. İdare tarafından verilen karara istinaden kazı alanında imalatlara başlamadan önce paftada belirtilen lokasyonlarda idare gözetiminde zemin etüdü yapılacaktır. Zemin etüt sonuçlarının idareye iletilmesiyle beraber projeler yeniden gözden geçirilecek ve farklı zemin koşullarıyla karşılaştırılması durumunda projelerin revize edilmesi sağlanacaktır.”* ifadesine yer verilmiştir. Nitekim yapım işinin uygulanması aşamasında yapılan zemin etüdü ve İstanbul Teknik Üniversitesinden alınan rapor çerçevesinde iksa projesinde esaslı değişiklikler yapılması ihtiyacı hasıl olmuş, söz konusu proje revizyonu müdürlüğünce işin yüklenicisine yaptırılmıştır.

Bununla birlikte, Eyüp Hasdal Hayvan Barınağı İnşaatı işinde zemin etüt raporunun bulunmaması nedeniyle, Üsküdar Çengelköy Mahallesi Yurt Ve Zeminaltı Otopark İnşaatı işinde çevre düzenleme projesinin bulunmaması ve kreş avlusu kesitinin kullanıma uygun olmaması nedeniyle, Eyüp Hasdal Katı Atık Aktarma İstasyonu İnşaatı işinde ise alanın daha önce maden ocağı olmasından dolayı zeminin yetersiz olması nedeniyle proje revizyonlarına ihtiyaç duyularak değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Arazi ve zemin etüdünün yapılmaması veya eksik yapılması, arazi kotlarının projeye uygun olmaması, uygulama projesindeki öngörülebilir nitelikteki diğer eksiklikler nedeniyle uygulama projesinde değişiklik yapılmasına neden olan örnekleri artırmak mümkündür.

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

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

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

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

Dolayısıyla işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ile ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin bedellerinin belirlenme yöntemi, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine

sunulmadığından rekabet şartlarını ortadan kaldırmaktadır. Özel durumlar haricinde, yapım işlerinin uygulama projesi yapılmadan ihale edilememesinin ve bu işlerde iş artışının sözleşme bedelinin %10'uyla ya da %20'siyle sınırlandırılmasının temel gerekçesi de rekabetin, sözleşmenin uygulanması sırasında ortadan kalkmasının engellenmesidir.

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

-Şehrin karmaşık altyapısı nedeniyle proje safhasında altyapı kurumlarıyla yapılan yazışmalar neticesinde ilgili kurumlar tarafından bildirilen altyapı tesislerinin, imalat safhasında farklılıklar göstermesi veya bildirilmeyen yeni altyapı tesisleri ile karşılaştırılması,

-Projelerin sahada uygulanması aşamasında teknik problemlerle karşılaştırılması,

-İhale aşamasında veya yer teslim aşamasına kadar geçen süreçte işin yapılacağı mahalde; öngörülemeyen nüfus ve trafik artışları olması, ihtiyacı değiştirecek yapıların tesis edilmesi (sağlık ve eğitim kurumları), bölgenin topoğrafik yapısının değişmesi, işgaller vb. değişiklikler olması,

-Bölgedeki sivil toplum kuruluşlarından gelen ilave talepler veya revizyon talepleri,

-Son kullanıcılardan gelen ilave talepler veya revizyon talepleri,

-Teknolojik gelişmeler neticesinde projedeki materyallerin tedavülden kalkması veya daha modern materyallerin piyasaya çıkması,

-Dünya geneli veya yerelde malzeme tedarikinde güçlükler yaşanması,

-İşletmeci birimlerden gelen geri dönüşler sebebiyle mahallerde veya materyallerde değişikliğe gidilmesi gerekliliği, gibi sebeplerle projelerde değişikliklere gidildiği, bunun yanı sıra bulguda belirtilen örneklere ilişkin olarak;

Eyüp Hasdal Katı Atık Aktarma İstasyonu için işin yapıldığı alanın geçmişte maden sahası ve çöp döküm sahası olarak kullanıldığı, 2017 yılına kadar mevcut çöpten gaz üretimi yapıldığı, daha sonra bu alana katı atık aktarma istasyonu yapılmasına karar verildiği, inşaat alanında yapılan ilk delgi çalışmasında delgi çukurunda göçükler oluşması nedeniyle kazık imalatında kılıf zorunluluğu ihtiyacı ile kazık sıklık ve çaplarında revizyon gerekebileceği öngörülerek projenin bu doğrultuda revize edildiği, revize proje bedeli için yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmadığı;

Eyüp Hasdal Hayvan Barınağı İnşaatı için işe ait proje içerisinde zemin etüt raporu bulunmamakla birlikte işin aciliyeti göz önünde bulundurularak ihale yapıldığı, binaların temellerinin mütemadi (sürekli) temel olarak projelendirildiği, yapılan kazı sonucunda inşaat alanının geçmişte çöp dolgu sahası olarak kullanıldığının tespit edilmesiyle temellerin radye olarak revize edildiği, revizyondan dolayı yükleniciye süre uzatımı ve proje bedeli verilmediği, kontrol teşkilatınca yapılan yaklaşık hesap neticesinde imalat değişikliğinden dolayı maliyet değişiminin neredeyse olmadığı,

Arnavutköy Hadımköy Halk Ekmek Üretim Tesisi İnşaatı için ise yapım işinin proje notlarında, kısaca istinat yapılarının projelerinin mevcut jeolojik araştırmalara ve zemin profillere göre hazırlandığı ve yerinde yapılacak zemin etüdü sonuçlarına göre iksa projelerinin revize edilebileceğinin belirtildiği, buna istinaden uygulama aşamasında yapılan zemin etüdü ve üniversiteden alınan teknik rapor çerçevesinde iksa projelerinde revize edilmesi ihtiyacının hasil olduğu, projelerin işin yüklenicisine herhangi bir bedel ödenmeksizin revize ettirildiği, buna ek olarak; ekmek üretim tesisi binası projesinde kanallı sistem olarak öngörülen elektrik tesisatının, kablo yoğunluğunun azaltılarak yangın riskini minimize eden, modüler yapısı sayesinde enerjinin istenen noktaya kolayca taşınmasını sağlayan, günümüz modern üretim tesislerinde de kullanılan busbar sistemine göre revize edildiği, busbar sisteminin kullanılmasındaki asıl amacın üretim tesisi içinde bulunan un ve bu gibi küçük tanecikli

maddelerin elektrik tavalalarında birikmesi sonucu kısa devre oluşma riskini ortadan kaldırarak yangın riskini azaltmak ve hijyeni artırmanın olduğu,

Ayrıca, işletmeci İstanbul Halk Ekmek AŞ'nin mevcut üretim tesislerinde karşılaştığı sorunların önüne geçilmesine yönelik talepleri doğrultusunda projesinde kullanıma yönelik revizyonlar yapılarak üretim tesisinin sağlıklı bir şekilde çalışmasının sağlanmasının amaçlandığı,

Dolayısıyla işlerin yapımı sırasında gereklilikleri ortaya çıkan iş değişikliklerinin yapılması sırasında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için azami düzeyde hassasiyet gösterildiği ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

BULGU 51: Bazı Mal Alımlarında Mevzuatın Öngördüğü Limitlerin Hatalı Uygulanması

İdare tarafından ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan bazı mal alım ihalelerinde Kamu İhale Genel Tebliği'ne aykırı şekilde iş eksilişi ve iş artışı yapıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilerek iş artışı ve iş eksilişinin genel hatları açıklanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi" başlıklı 26'nı maddesinde;

"26.1. 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinde birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımları sözleşmelerinde;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

Şartlarıyla sözleşme bedelinin % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı belirtildiğinden;

sözleşme bedelinin % 20'sine kadar iş artışı, birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımları için söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla götürü bedel üzerinden sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımlarında iş artışı söz konusu olmayacaktır.

26.2. Süreklilik arz eden ve birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesine göre yalnızca işin miktarı artırılarak iş artışı (sözleşme bedelinde artış) yapılabilir. Bu nedenle, işin süresinin uzatılması suretiyle iş artışı yapılması mümkün değildir.

26.3. Birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesi çerçevesinde iş artışı ve iş eksilişinde aşağıdaki hususların esas alınması gerekmektedir:

1) İş artışı veya iş eksilişinde temel kural her bir kaleme kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır.

2) Alıma konu bazı mal kalemi veya kalemlerinde bu kalemlerin her birinin tutarının %20'sinden çok olmamak üzere iş eksilişi yapılmış olması ve sözleşme tutarının da aşılması şartıyla diğer mal kalemi veya kalemlerinde söz konusu kalem tutarının %20'sinden fazla iş artışı yapılabilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemeye, göre birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında yapılacak iş eksilişi ve iş artışlarında temel kural, her bir kalem tutarının %20'sinin aşılmasıdır. Ancak ek bir düzenlemeye daha yer verilerek; bir mal kaleminde %20'den fazla iş artışı yapılabilmesi için iki şart öngörülmüştür;

i-Diğer mal kalemlerinde tutarın %20'sinden çok olmamak üzere iş eksilişi yapılmış olması,

ii-Sözleşme tutarının aşılması,

Söz konusu hükümler doğrultusunda, belli mal kalemi veya kalemlerinde %20'den fazla iş artışı veya iş eksilişi yapılabilmesi için sözleşme tutarının aşılması ve diğer mal kalemlerinde %20'den fazla iş eksilişi yapılmaması gerekmektedir.

İdarede ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan ve aşağıda örnekleri sunulan bazı işlerde, yukarıdaki iş eksilişi ve iş artışı kuralına uyulmadığı görülmüştür. Söz konusu işlerin

bazılarında teklif cetvelinde yer alan bazı iş kalemleri hiç yapılmazken bazılarında ise %20'yi aşan miktarda iş eksilişi mevcuttur.

- 2018/418327 İstanbul İli Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi
- 2020/449400 İstanbul Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi
- 2020/607285 2021 Yılı Akaryakıt ve Madeni Yağ Mal Alım İşi
- 2019/555459 2020 Yılı Akaryakıt ve Madeni Yağ Mal Alımı İşi
- 2021/51769 İstanbul Genelindeki Yeşil Alanlar, Kent Ormanları ve Korular İçin Kent Mobilyaları Temini, Üst Yapı Elemanları, Oyun Grupları ve Fitness Aletlerinin Bakım Onarımı Mal Alım İşi

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yapılan alımlara ilişkin hatalı işlemlerin sehven yapılmış olduğu ve bundan sonraki süreçte söz konusu hataların tekrarlanmaması hususunda azami hassasiyet gösterileceği ve mevzuatın belirlediği limitler dahilinde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapılan iş eksilişi ve iş artışlarının mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve sınırlara uyulması gerekmektedir.

BULGU 52: Bazı Mal Alım İhalelerinin Kısmi Teklife Açık Olmaması

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

Kamu İhale Genel Tebliğinin “Mal alımı ihalelerinde istenecek belgeler” başlıklı 54.2’nci maddesinin (ğ) bendinde;

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

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

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

Ayrıca Gübrelerin Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği'ne göre de, gübre satışı ve dağıtımını yapmak belli bir izin ve belge alma şartına bağlanmıştır. Benzer şekilde bitki koruma ürünlerinin satışı için de mevzuat gereği özel bir ruhsat gerekmektedir. Söz konusu ihaleler kapsamında satışında herhangi bir özel izin veya ruhsat bulunmayan diğer malların da olduğu görülmüş olup satışı için özel bir izin ve belge gerektiren ve yukarıda bahsi geçen malların ihale kapsamında alınmasında yukarıdaki KİK Genel Tebliği hükümlerine göre hareket edilmesi zaruridir.

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

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

- 2018/418327 İKN'li 282.110.550,95 TL sözleşme bedelli, İstanbul İli Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi
- 2020/449400 İKN'li 224.828.057,53 TL sözleşme bedelli, İstanbul Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi
- 2021/303240 İKN'li 170.210.415,75 TL sözleşme bedelli, İstanbul Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi

Tablo 32: Bazı Malların Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Fiyatları

İhale Kayıt Numarası	İlaç Yaklaşık Maliyet Toplam (TL)	İlaç Sözleşme Fiyatları Toplam (TL)	Gübre Yaklaşık Maliyet Toplam (TL)	Gübre Sözleşme Fiyatları Toplam (TL)
2018/418327	431.719,37	424.448,50	4.022.500,00	3.971.000,00
2020/449400	1.157.970,00	1.383.736,00	25.193.411,00	26.374.368,40
2021/303240	1.761.629,38	1.690.050,00	18.917.250,00	17.419.725,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen tablodaki alımlara ilişkin yaklaşık maliyet tutarları üzerinden oransal değerlendirmeler yapılarak, alımların yaklaşık maliyet içerisindeki oranları dikkate alındığında projenin esas ağırlığını bitki alımının oluşturduğu, her ne kadar alımların ağırlığını bitkiler oluşturmuş olsa dahi bitki, toprak, ilaç ve gübrenin birbirini tamamlayan ve teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alınması gereken mal kalemleri olması nedeniyle ihalelerin kısmi teklife kapatıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca, ihalelerin kısmi teklife açık olarak yapılması durumlarında; ihalelerin aynı zaman dilimlerinde sonuçlandırılmamasının, temin edilecek ve dikimi yapılacak ürünlerin zarar görmesine neden olacağı, alım yapılan kısımlardan herhangi birinin ihalesinin gerçekleştirilememesi, meydana gelecek şikayet ya da itirazın şikayet başvuruları neticesinde sözleşme imzalama sürecinin gecikmesi, kısmi üstlenen yüklenicinin taahhüdünü ifa edememesi, sözleşme uygulama süreçlerinde işin yapılamaması ya da gecikmesi gibi sorunlara sebep olduğu ve bu durumun ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmamasıyla birlikte kaynakların verimli kullanılmamasına neden olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından, yapılan alımların birbirini tamamladığı ve teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alındığı ve bunların birlikte alınmamasının çeşitli riskleri barındırdığı ifade edilse de; mevzuat metni ve izlenecek kurallar bulguda belirtilmiştir. Sözleşme süreçlerinde çeşitli sorunlara neden olabileceği varsayımıyla Tebliğ'e aykırı alım süreci işletilmesi mevzuatla uyarlı değildir. Ayrıca söz konusu olası durumlara ilişkin yaptırım ve müeyyideler ilgili mevzuatında açıklanmıştır. Dolayısıyla alımların birbiriyle ilişkili olması ve sözleşme süreçlerinde çeşitli sorunlara sebep olabileceği hususu kısmi alım sürecinin işletilmesine engel değildir. Ayrıca söz konusu riskler tüm sözleşme süreçlerinde mevcut olup yapılan alımların KİK Genel Tebliği'ne uygun şekilde kısmi teklife açılmasının, rekabeti artıracığı ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması

ilkelerine uygun olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu çerçevede her kısım için farklı firmalar, avantajlı fiyat teklifleri sunabilecek olup bu durumun yapılacak alımın genel maliyetini etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

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

BULGU 53: Mal Alımında Mevzuata Aykırı Süreç İşletilmesi

İdarenin yaptığı bazı mal alımlarında, Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'e aykırı olarak, bedeli ödenerek alınan malların yüklenici firma depolarında tutulmuş olduğu ve alımı yapılan mallara ilişkin kabul sürecinin hatalı işletildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un "*Denetim, muayene ve kabul işlemleri*" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz..."

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde;

"Muayeneye tabi tutulacak mal veya numune, idarenin mevcut malları ile karışmaması amacıyla ve malın niteliği ve evsafi değişmeyecek şekilde, muayene sonucu alınıncaya kadar ayrı bir depoda geçici olarak saklanır.

Bunun mümkün olmaması halinde, muayene, idarenin deposu içinde ayrılacak bir yerde yapılır ve sözleşme konusu malın veya numunenin değiştirilmesini ve eksilmesini önleyici her türlü tedbir idarece alınır."

25'inci maddesinde ise; "*Sözleşme konusu malların denetim, muayene ve testleri tamamlandığında, komisyonun olumlu raporu idarece kabul edilerek, ödemeye ilişkin belgenin düzenlenmesinde esas alınır.*

Geçici kabulün söz konusu olduğu alımlarda ise, kesin kabul zamanı ihale dokümanında belirtilir. Kesin kabul zamanı geldiğinde yüklenici veya vekili bir dilekçe ile idareye başvurur. Bu başvuru üzerine; idarece kesin kabul teklif belgesi düzenlenerek, geçici kabulü yapan komisyonca veya zorunlu hallerde yeni bir kabul komisyonu kurularak kabul işlemleri yapılır.” hükümlerine yer verilerek mal alımlarında muayene ve kabul sürecinin nasıl olması gerektiği açıklanmıştır.

4735 sayılı Kanun’un “Yasak fiil ve davranışlar” başlıklı 25’inci maddesinde;

“Sözleşmenin uygulanması sırasında aşağıda belirtilen fiil veya davranışlarda bulunmak yasaktır:

a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.

b) Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.

c) Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak.

d) Taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar vermek.

e) Bilgi ve deneyimini idarenin zararına kullanmak veya 29 uncu madde hükümlerine aykırı hareket etmek.

f) Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek.

g) Sözleşmenin 16 ncı madde hükmüne aykırı olarak devredilmesi veya devir alınması.” hükümlerine yer verilerek sözleşme sürecindeki yasak fiil ve davranışlar açıklanmıştır. Ayrıca bu maddede belirtilen fiil ve davranışlara ilişkin olarak bahsi geçen Kanun’un “İhalelere katılmaktan yasaklama” ve “Yüklenicilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 26 ve 27’nci maddelerinde de ayrıntılı hükümler yer almıştır.

Mezkûr Kanun’un “Tedarikçilerin sorumluluğu” başlıklı 33’üncü maddesinde;

“Tedarikçiler taahhütleri çerçevesinde kusurlu veya standartlara uygun olmayan malzeme verilmesi veya kullanılması, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan doğrudan

sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre tedarikçiye ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 27 nci madde hükümleri uygulanır.” denilerek mal tedarikçilerinin sözleşme sürecindeki sorumluluğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin sözleşmesini imzaladığı, yüklenicisinin kendi iştirak şirketi olduğu, aşağıda belirtilen ve hakediş ödemesi yapılmış olan ihalelerde, bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, bazı bitkisel materyalin yüklenici depolarında tutulması suretiyle kabul sürecinin hatalı yürütüldüğü tespit edilmiştir.

- 2020/449400 İstanbul Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi- Sözleşme Tutarı: 224.828.057,53 TL
- 2021-303240 İstanbul Geneli Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitkisel Materyal Mal Alım İşi- Sözleşme Tutarı: 170.210.415,75 TL

Söz konusu durumda; denetim, muayene ve kabul işlemleri sonrasında hakediş ödemesi yapılan malların İdare depolarında bulunması esas olduğundan, yapılan denetim, muayene ve kabul işlemleri hatalıdır. Yüklenici firmanın, ilgili malları zamanında ve eksiksiz teslim edip etmediği hususları sözleşme sürecinde önem arz ettiğinden, bu konularda sözleşmeye ve şartnamelere aykırı bir işlem tesis edilmemesi için İdare tarafından söz konusu sürecin mevzuata uygun şekilde işletilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 4735 sayılı Kanun'un 25'inci maddesindeki yasak fiil ve davranışlara aykırı bir işlem tesisini engellemek için de alınan malların İdare depolarında bulundurulması ya da bahsi geçen malların İdarece fiilen teslim alınana kadar hakediş ödemesinin yapılmaması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsedilen işlere ilişkin denetim ve muayene süreçlerinin mevzuat çerçevesinde yapıldığı, talep edilen malların zamanında, eksiksiz ve tutanakla alındığı ve bu kapsamda hakediş ödemesi gerçekleştirildiği, İdare kayıtlarına geçirilen malların İdare depolarında bulundurulmasına hassasiyetle dikkat edilmekle beraber, İdarece talep edilen, teslimi gerçekleştirilen ürünlerle ilgili; hava muhalefeti, alınan ürünlerin canlı materyal olması ve bakıma ihtiyaç duyulması bu bakımın sağlanarak ürünlerin zarar görmemesi ve İdareye ek bir maliyet oluşturmamak amacıyla yükleniciden bir depolama alanı tespit edilmesi ve muayene kabul işlemlerinin belirlenen alanda yapılmasının talep edildiği, muayenesi ve kabulü yapılan ancak depolama alanlarında oluşan fiziki sıkıntılar nedeniyle İdare depolarına konulamayan ve dikimi gerçekleştirilmeyen ürünlerin bakımının sağlanması ve zarar görmemesi amacı ile İdare için özel hazırlanmış yüklenici depolarında

geçici bir süre tutulduğu, bununla birlikte arazi şartlarında ve depolama alanlarında zarar gören ürünlerin hesabının yapılarak yüklenici hakediş hesaplarından minha edildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından gönderilen cevapta hava muhalefeti, alınan ürünlerin canlı olması ve bakıma ihtiyaç duyması gibi sebeplerle yüklenici deposunda bekletildiği ve zarar gören ürünlere ilişkin kesintilerin yapıldığı ve sürecin mevzuat çerçevesinde işletildiği ifade edilmişse de; bulguda da bahsedildiği üzere alım sürecinde hakediş ödemesi yapılan ürünlerin alınmış, kullanılmış veya kullanılmak üzere İdare nezaretinde/gözetiminde bulunması uygun olmalıdır. Depolamaya ilişkin çeşitli sorunların bu yöntemle değil ilgili birimlerce geliştirilecek ve İdare kontrolünü önceleyen çözümlerle gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Dolayısıyla bu durum yüklenici firmanın sözleşme hukukuna uygun davranması ve alım sürecinde hataların önüne geçilmesi açısından da önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, muayenesi ve ödemesi yapılarak İdare kayıtlarına geçirilen malların, İdare depolarında bulunmasının sağlanması suretiyle, İdarenin kontrolüne alınması ve sürecin mevzuata uygun şekilde işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 54: İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Belirlenmesi

İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşine ilişkin belirlenen yaklaşık maliyet hesap cetvelinde bazı hataların yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesine göre; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.

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

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

Söz konusu Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 11'inci maddesine göre; iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyet, güncelliğini kaybetmesi halinde, ilk ilan veya davet tarihine kadar güncellenir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Bu kapsamda yapım işlerinde yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların, fiyatların ve rayiçlerin tespiti ile yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi gerekmektedir. Yani yaklaşık maliyet belirlenirken iş kalemleri ve yaptırılacak iş miktarları doğru tespit edilmelidir.

Yapılan incelemede, İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşine ilişkin İdarece belirlenen yaklaşık maliyet hesap cetvelinde bazı hataların yapıldığı tespit edilmiştir.

a) Yaklaşık Maliyet Hesap Cetvelinin Oluşturulmasında Tek Analiz ile Yapılacak İşe, İki Ayrı Analiz Yapılarak Yer Verilmesi

Yaklaşık maliyet hesap cetvelinin oluşturulmasında tek (bir) analiz ile yapılacak işe, iki ayrı analiz yapılarak yer verilmiştir.

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına bağlı Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğünün 2020/53370 no.lu İstanbul Geneli Asfalt Yapılması

İşine ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinde; “Özel-006 Asfalt robotuyla yama yapılması (at-sıkıştır yöntemi ile nakliye dâhil)” analizi, “Özel-016 Önceden hazırlanmış tranşe alanlarına aşınma asfaltının robot ile serilmesi ve silindirle sıkıştırılması (at-sıkıştır yöntemi ile nakli dâhil)” analizi içerisinde kullanılmıştır.

Yani, “Özel-016” iş grubu analizinin girdisi olarak sadece “Özel-006” poz no.lu iş kalemine yer verilmiştir. Dolayısıyla tek kalem şeklinde oluşturulacak iş grubu, iki ayrı analiz yapılarak oluşturulmuştur. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bu durum; hem yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmasını hem de teklif birim fiyatların değerlendirilmesinde kaynakların verimli kullanılmasını riskli hale getirmektedir.

Tablo 35: İki Farklı İş Kalemini Gösterir Tablo

İş Kalemi Adı	Analizin Adı	Birim	Yaklaşık Maliyet Tutarı (Kar Dâhil) (TL)	Yüklenici Teklif Tutarı (TL)	Son Hak Edişe Göre Yapılan İmalat	Toplam İmalat Tutarı (TL)
Özel-006	Asfalt robotuyla yama yapılması (at-sıkıştır yöntemi ile) (nakliye dahil)	Ton	284,26	272,00	27.551,73	7.404.070,56
Özel-016	Önceden hazırlanmış tranşe alanlarına aşınma asfaltının robot ile serilmesi ve silindirle sıkıştırılması (at-sıkıştır yöntemi ile) (nakli dahil)	Ton	284,26	271,00	5.871,34	1.592.217,14

b) Asfalt Yaması Yapılmasına İlişkin Birim Fiyat Analizinin İşin Teknik Şartnamesi ile Uyumlu Olmaması

Asfalt yaması yapılmasına ilişkin birim fiyat analizi, İş'in Teknik Şartnamesi ile uyumlu değildir.

4734 sayılı kamu ihale Kanunu'nun “Şartnameler” başlıklı 12'nci maddesinde; İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenen yaklaşık maliyet ile teknik şartname bir bütündür. Çünkü yaklaşık maliyeti oluşturan analizlerde yer alan tariflerde söz konusu iş kaleminin özellikleri ve nasıl imal edileceği gibi açıklamalar bulunmaktadır. Bu tariflere göre de teknik şartnameler hazırlanmaktadır. Yani yapılacak işte kullanılacak tariflerin yer aldığı asıl dokümanlardan biri teknik şartnamedir.

Yapılan incelemede, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına bağlı Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğünün 2020/53370 no.lu İstanbul Genel Asfalt Yapılması İşinde, asfalt yaması yapılmasına ilişkin birim fiyat analizinin İş'in Teknik Şartnamesi ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

“Özel-007: Asfalt robotuyla yama yapılması, silindirle sıkıştırılması (nakliye dâhil)” işi niteliği gereği içerisinde, YBO: NAK.052 poz no.lu “emülsiyonun işbaşına nakli ve ısıtılması” ve 04.611/1A-P poz no.lu “Katyonik asfalt emülsiyonu (CRS-1 tipi)” girdilerine yer verilmesi gereken bir analizdir. Ancak söz konusu analizde emülsiyon girdisi kullanılmamıştır. “Özel-007” analizinde “emülsiyonun işbaşına nakli ve ısıtılması” ve “Katyonik asfalt emülsiyonu (CRS-1 tipi)” girdilerinin kullanılması, asfalt İşinin Teknik Şartnamesi gereğidir. Teknik Şartnamenin hem “asfalt serme ve sıkıştırma” hem de “asfalt yapımı” başlıklı bölümlerinde, kazılan kısımların içine her tarafa homojen bir şekilde emülsiyon atılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca İdare, Özel-007 analizini ve emülsiyon girdilerini kullanarak; Özel-015 analizini oluşturmuştur. Özel-015 analizi fazladan oluşturulan bir analiz niteliğindedir. Çünkü Özel-007 analizi, işin teknik şartnamesi gereği (kazılan kısımların içine her tarafa homojen bir şekilde emülsiyon atılması şartı) “emülsiyonun işbaşına nakli ve ısıtılması” ve “Katyonik asfalt emülsiyonu (CRS-1 tipi)” girdilerinin kullanılmasını gerektiren bir iş kalemidir. Yine işin teknik şartnamesi gereği kazılan kısımların içine her tarafa homojen bir şekilde emülsiyon atılması şartı, ayrı bir analiz/iş kalemi olarak belirlenseydi, benzer nitelikte olan işlerin gördürülmesi için sadece Özel-007 iş kalemi yeterli olabilirdi. Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere söz konusu her iki durumda da hem Teknik Şartname ile uyumlu olmayan bir analizin (eksik girdi bulunan analizin) oluşması hem de Özel-015 analizi içinde Özel-007 analizine yer verilerek, Özel-015 analizinin fazladan bir iş kalemi olarak belirlenmesi, yaklaşık maliyetin hatalı olmasına sebebiyet vermiştir.

Sonuç olarak bu uygulama; yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmasını ve teklif birim fiyatlar ile yapılan imalatlarda kaynakların verimli kullanılmasını riskli hale getirmektedir.

Tablo 36: İki Farklı İş Kalemını Gösterir Tablo

İş Kalemi Adı	Analizin Adı	Birim	Yaklaşık Maliyet Tutarı (Kar Dâhil) (TL)	Yüklenici Teklif Tutarı (TL)	Son Hak Edişe Göre Yapılan İmalat	Toplam İmalat Tutarı (TL)
Özel-007	Asfalt robotuyla yama yapılması, silindirle sıkıştırılması (nakliye dahil)	Ton	319,32	370,00	59.707,50	22.091.775,37
Özel-015	Önceden hazırlanmış tranşe alanlarına aşınma asfaltının	Ton	324,95	328,00	25.116,51	8.238.213,31

robot ile serilmesi ve silindire sıkıştırılması (nakli dahil)						
---	--	--	--	--	--	--

Tablo 37: İş Kalemi Analizleri

Analiz Format No: 1	İNŞAAT İŞ KALEMLERİ BİRİM FİYAT ANALİZLERİ					Yıl : 2019
İş Kalemi /İş Grubu No	Analizin Adı					Ölçü Birimi
Özel-007	Asfalt robotuyla yama yapılması, silindire sıkıştırılması (nakliye dâhil)					TON
Poz No	Girdiler	Ölçü Birimi	Miktarı	Birim Fiyatı	Tutarı	
YBO: AS.004	ASFALT BETONU AŞINMA ASFALTI HAZIRLANMASI (KIRILMIŞ VE ELENMİŞ OCAK TAŞI İLE) (PLENTALTI)	TON	1	183,74	183,74	
101.001.055	Operatör makinist	SA	0,57143	18,45	10,54	
PİYASA.30.3.014	ROBOT (KAMYON+EKİPMAN)	AD	0.0000663	207.494,07	13,76	
101.601.026	Mazot (motorin)	KG	1,02	5,62	5,73	
YBO: AS.196	KAPLAMA ALANINA DÖKÜLEN KARIŞIMIN EL İLE SERİLMESİ VE EN AZ 40 HP SİLİNDİRLE (LASTİK TEKERLEKLİ VE BANDAHLI 8TON DÂHİL) SIKIŞTIRILMASI (ASFALT BEDELİ VE NAKLİ HARİÇ)	TON	1	41,69	41,69	
Karsız Toplam					255,46	
%25 Kar ve Genel Giderler					63,87	
Toplam Tutar					319,32	
Tarifi:						
<p>İş sağlığı ve güvenliği kanununa; güvenlik teknik şartnamesine uygun olarak iş, işçi ve trafik güvenlik tedbirlerinin alınması, Teknik şartnamede belirtilen özellik ve ekipmanlara sahip en az 180 HP gücünde (6x2) 10 lastik şaseye monteli 14 ton bunker kapasiteli, P.T.O.' dan merkezi kumandalı, hidrolik kesme ve kırıcı tabancalı, hava kompresörlü asfalt tamir ve bakım aracı (robot) ile yama yapılması ve silindire sıkıştırılması. İdarece belirlenen plentaltından istenilen tür ve kalitedeki asfalt betonunun tedarik edilip robotlara yüklenerek, iş mahalline getirilmesi, getirilen aşınma asfalt betonundan yeterli kadar yama yapılacak alana dökülmesi, asfalt betonunun kürek, gelberi, vs. yardımı ile alana serilmesi, silindir sıkıştırılması işlerinin yapılması için kullanılan her türlü ekip, ekipman, asfalt betonu giderleri, her türlü yükleme, boşaltma ve nakliye giderleri, iş yerindeki yatay, düşey nakliyeler, genel giderler, yüklenici karı dahil robotla ton asfalt yama yapılması fiyatı:.....TL/TON</p>						
BİRİM FİYATA DÂHİL OLMAYAN MASRAFLAR:						
Yama yerinin hazırlanması, ek yerlerinin yalıtımının yapılması.						
Ölçü Birimi:						
Asfalt robotu ile serilen aşınma asfaltın ton cinsinden ağırlığıdır.						

Analiz Format No: 1	İNŞAAT İŞ KALEMLERİ BİRİM FİYAT ANALİZLERİ					Yıl : 2019
İş Kalemi /İş Grubu No	Analizin Adı					Ölçü Birimi
Özel-015	Önceden hazırlanmış tranşe alanlarına aşınma asfaltının robot ile serilmesi ve silindirle sıkıştırılması (nakli dâhil)					TON
Poz No	Girdiler	Ölçü Birimi	Miktarı	Birim Fiyatı	Tutarı	
YBO: NAK.052	EMÜLSİYONUN İŞ BAŞINA NAKLİ VE ISITILMASI	TON	0.0021	52,92	0,11	
04.611/1A-P	Katyonik Asfalt Emülsiyonu (CRS-1 Tipi)	KG	2.0ca	2,09	4,39	
Özel-007	Asfalt robotuyla yama yapılması, silindirle sıkıştırılması (nakliye dâhil)	TON	1	255,46	255,46	
Karsız Toplam					259,96	
%25 Kar ve Genel Giderler					64,99	
Toplam Tutar					324,95	
Tarifi:						
İş sağlığı ve güvenliği kanununa; güvenlik teknik şartnamesine uygun olarak iş, işçi ve trafik güvenlik tedbirlerinin alınması, Açık tranşe üstlerine asfalt robotu ile yama yapılması, sıkıştırma yöntemi olarak silindir kullanılması, silindirin ulaşamadığı bölgelerin kompaktör ile sıkıştırılmasının yapılması ile Aşağıda birim fiyata dahil olmayan masraflar başlığı altında sayılanlar dışında kalan her türlü malzeme, kullanılan emülsiyon bedeli ve nakli, nakliye, makine, alet edevat , yükleme ve boşaltmalar ile yatay ve düşey taşımalar dahil 1 ton fiyatıdır.						
Birim Fiyata Dâhil Olmayan Masraflar: Yalıtım yapılması						
Ölçü:						
Serilen ve sıkıştırılan asfaltın taşıma vasıtalarının dolu - boş ağırlık farkı esas alınarak bulunan ton cinsinden miktarıdır.						

c) Analizlerde Nakliye Pozuna İlişkin Formülün Hatalı Belirlenmesi

İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşine ait nakliye birim fiyat analizlerinde bazı hatalar yapılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı tarafından yayımlanan 2021 yılı İnşaat ve Tesisat Birim Fiyatları kitabında motorlu taşıtlara ilişkin taşıma formüllerine yer verilmiştir. Söz konusu kitaba göre;

Taşıma Mesafesi ≤ 10 km'ye kadar olan taşımalar; $F(\text{Tutar}/\text{TL})=0.00017 \times K(\text{Bakanlık rayıcı}) \times M(\text{mesafe})$, Taşıma mesafesi ≥ 10 km olan taşımalarda ise; $F = K \times (0.0007 \times M + 0.01)$ şeklinde formüle edilmiştir. Ayrıca, taşıma yollarının özelliğine, hava koşullarına ve işin niteliğine göre A (zorluk katsayısı) çarpanı kullanılmaktadır. Yine benzer şekilde, m^3 olarak taşınacak malzemenin kuru, rutubetli ve ıslak olması durumuna göre de G (taşınan malzemenin yoğunluğu) katsayısı belirlenmektedir. Belirlenen katsayılar taşıma formülleri ile çarpılarak doğru sonuca ulaşılmaktadır.

Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğünün 2020/53370 no.lu İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşine ait nakliye birim fiyat analizlerinin incelenmesinde; toplamda 49 kalemden oluşan yaklaşık maliyet cetvelinin 20 kaleminin nakliye iş kalemi olduğu ve nakliye iş kalemlerinin 10 km üzeri mesafeler için kullanılan formüle göre hesaplanarak yaklaşık maliyetin oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Genel olarak, yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmaması; kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayan birçok uygulamanın önüne geçilmesine neden olmaktadır. Şöyle ki:

Revize birim fiyat uygulaması Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 28'inci maddesinin dipnotunda düzenlenmiştir. Buna göre; herhangi bir iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyat ilgili yöntem ile revize edilir ve bu iş kaleminin %20 artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır. Hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır.

Bu kapsamda iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bir kısmını yaklaşık maliyet analizleri ve yüklenici teklifi oluşturmaktadır. Örneğin; “Önceden hazırlanmış tranşe alanlarına aşınma asfaltının robot ile serilmesi ve silindirle sıkıştırılması (nakli dahil)” analizinin yaklaşık maliyet cetveline göre birim fiyatı 324,95 TL ve yüklenici teklifi ise 328,00 TL' dir. İş miktarındaki artıştan dolayı revize edilen işin, revize birim fiyatı 320,94 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durumda hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçmediğinden herhangi bir hata söz konusu olmadığı sonucu çıkabilir. Ancak, yaklaşık maliyetin hatalı belirlendiği durumlarda ise, bu şekilde çıkan bir sonuç doğru olmayacaktır. Örneğin işe ait yaklaşık maliyet birim fiyatının 324,95 TL olarak değil de 319,00 TL olması gerektiği durumlarda (yani, yaklaşık maliyetin hatalı olarak yüksek belirlendiği durumlarda), revize birim fiyat 1 TL kadar hatalı (fazla) belirlenmiş olacaktır. Dolayısıyla buna benzer durumlar, hatalı ödemelere neden olabilecektir. Bu gibi riskli hususlara sebebiyet verilmemesi için yaklaşık maliyetin, ayrıntılı miktar ve fiyat araştırması yapılarak tam ve doğru bir şekilde tespit edilmesi ve hesap cetvelinde dayanakları ile birlikte gösterilmesi gerekmektedir.

İdarenin yaklaşık maliyeti doğru ve eksiksiz olarak tespit etmesi halinde ihale sonucu oluşacak bedel de yaklaşık maliyete yakın bir bedel olacaktır. Ancak ihale bedelinin yaklaşık maliyete yakın olduğu (kırım oranının düşük olduğu) ve/veya ihale bedelinin yaklaşık maliyete uzak olduğu (kırım oranının yüksek olduğu) durumlarda kamu menfaatine uygun olmayan ve/veya kamu menfaatine uygun olan şekilde bir yaklaşım da doğru değildir. Burada önemli olan yaklaşık maliyet tam ve doğru belirlenmesidir.

Örneğin İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşinin yaklaşık maliyeti 236.093.790,00 TL, ihale bedeli ise 199.845.538,92 TL'dir. Bu durumda kırım oranı %15 gibi bir rakama tekabül etmektedir. Bu durum da ihalenin en az %15 kadar kamu menfaati açısından uygun yapıldığı sonucu çıkmaktadır. Ancak bu sonuç doğru değildir. Çünkü yukarıdaki maddelerde de izah edildiği üzere, tam ve doğru bir yaklaşık maliyet belirlenmemiştir. Bu nedenle söz konusu kırım oranı gerçek sonucu vermemektedir. Dolayısıyla verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, İdarenin tam ve doğru bir yaklaşık maliyet süreci işletmesi kamu menfaatinin korunmasına katkı sağlayacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen ve yaklaşık maliyete esas olan hususların yeni ihale dosyalarında dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapılacak ihalelerde; ihale öncesi ve sonrası süreçlerin sağlıklı yürütülmesi, kamu ihale mevzuatının temel esas ve ilkelerine uygunluk açısından önemlidir. Bu kapsamda yaklaşık maliyet cetvelinde yer alan birim fiyatlar belirlenirken iş kalemlerinin ve imalat miktarlarının doğru tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 55: Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi

Toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan bazı kişiler için ücretsiz tarife uygulandığı ve bedellerinin de İdare bütçesinden ödendiği görülmüştür.

a) Toplu Taşıma Araçlarında Bazı Günlerde Bazı Kişiler İçin İndirimli-Ücretsiz Kullanım Hakkı Verilmesi

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci fıkrasında; belediyeler ve bağlı idarelerince, ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı

hükmü bulunmaktadır. Bahse konu kuraldan kimlerin muaf tutulacağı ise Cumhurbaşkanınca (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunca) belirlenmektedir.

Kanun'un aynı maddesinin devam eden fıkralarında yer alan düzenlemeler ile yaşlı, engelli, vazife malulü, öğrenci ve basın kartı sahibi olan bir takım kişiler için indirimli ve ücretsiz tarife belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kanun'da sayılan kişiler dışında indirimli veya ücretsiz tarife belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Bu düzenlemelere rağmen, İdarece, mevzuatında yer almadığı halde, Cumhurbaşkanınca alınmış bir karar olmaksızın, bazı günlerde tüm kişilere, bazı günlerde ise belirli bazı kesimlere (öğrenci ve sınav görevlileri, 0-4 yaşında çocuğu olan anneler gibi) ücretsiz olarak hizmetten yararlanma hakkı tanındığı, söz konusu yararlanmalar karşılığında oluşan geçiş bedellerinin, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kanun'un yukarıda zikredilen maddesi gereği kamu kurumları tarafından herhangi bir kişi veya kuruma (kanuni düzenleme ile cevaz verilenler dışında) ücretsiz veya indirimli mal ve hizmet temini yasaklanmıştır. Bu bağlamda mevzuatta taşıma hizmeti bedellerinde indirim yapılabileceğine dair hüküm bulunmayan günlerde (YGS-LYS-YKS vs. gibi) ve/veya mevzuatta ücretsiz/indirimli yararlanma hakkı tanınmayan kişilere (Sınav görevlileri ve öğrenciler, 4 yaşın altında çocuğu olan anneler gibi) Meclis Kararı ile uygulanan genel indirimler/ücretsiz kullanımların mevzuatta herhangi bir karşılığı olmadığından, bu şekilde bir uygulama yapılması da, uygulamadan kaynaklanan bedellerin Belediye bütçesinden ödenmesi de mümkün görülmemektedir.

Mezkur mevzuat hükümlerine istinaden, gerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında Cumhurbaşkanının, gerekse de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunun, Kanun'dan muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda kararının bulunduğu görülmektedir. Örneğin; dini bayramlarda otoyollar ile toplu ulaşım hizmetlerinin belirli süreyle ücretsiz olarak kullanılması, pandemi döneminde sağlık çalışanlarının toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanması, herhangi bir sağlık güvencesinin olup olmadığına bakılmaksızın tüm kişilerin COVID-19 hastalığının teşhis ve tedavisinde kullanılan kitler ile ilaçlardan ücret alınmadan yararlanmasının sağlanması gibi her konuda ayrı ayrı alınmış Cumhurbaşkanlığı kararlarını görmek mümkündür.

Bu kapsamda yapılan son düzenlemede; 16.12.2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 15.12.2021 tarihli ve 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile belediyelerin ve bağlı idarelerinin, “İnsani Su Hakkı” kapsamında belediye meclislerinin ve genel kurullarının alacağı karar üzerine, hane halkı toplam kullanımının beşte birini aşmayacak şekilde belirleyecekleri ücretsiz veya indirimli su tarifelerinden yararlananların 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrası hükmünden muaf olması sağlanmıştır.

Söz konusu örneklerden de görüleceği üzere, Kanun’un 1’inci maddesinden muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda karar yıllar itibariyle defalarca alınmış ve idarelerince uygulanmıştır. 4736 sayılı Kanun’un emredici hükmü gereğince, Cumhurbaşkanlığı Kararı olmaksızın İdarenin kendiliğinden aldığı karar neticesinde uyguladığı indirimli veya ücretsiz tarifeler yasal dayanaktan yoksundur.

İdarenin uygulamış olduğu söz konusu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırmak adına, İdarenin, Cumhurbaşkanlığı Kararı alınması için Cumhurbaşkanlığı ile gerekli yazışmaları yapması, alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden işlem tesis etmesi isabetli olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, toplu taşıma hizmetinin salt kamu hizmeti olduğu, belediyelerin bu hizmeti yerine getirmekle görevli oldukları; dini-millî bayramlar, okulların açıldığı ilk gün ve sınav günleri (AÖF, YKS vb.) gibi hareketliliğin en üst düzeye ulaştığı günlerde trafik yoğunluğunun azaltılarak yolcuların toplu ulaşım araçlarına yönelmesi adına ücretsiz yolculuklar yaptırıldığı; annelerin sosyal hayata katılımını sağlamak ve ulaşım anlamında hareketliliklerini artırmak, toplu ulaşımı teşvik etmek, özel araç kullanımını azaltmak ve buna bağlı olarak otomobil kullanımından kaynaklı karbon salınımını azaltmak ve aile ekonomisine katkıda bulunmak amacıyla İstanbul’da 4 yaş ve altında olan yaklaşık 1 milyon 160 bin çocuğun annelerine ücretsiz ulaşım kartı verilmesi ve toplu taşıma kuruluşlarının işbu ücretsiz taşımadan dolayı oluşabilecek muhtemel kayıplarının Belediye bütçesinden karşılanması konusunda meclis ve UKOME kararları alındığı, yolcuların toplu ulaşım araçlarına yönelmesi adına ücretsiz yolculuklar gerçekleştirilmesi hususunda üstün kamu yararı görülmesi nedeniyle meclis kararları doğrultusunda uygulamaya devam edileceği ifade edilmiştir.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, düzenlenen bulguda, İdarenin takdir yetkisi kapsamında toplu ulaşım hizmetlerinde ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı tanınması veya sosyal açıdan desteklenmesine karar verilen gruplara (0-4 yaş arası çocuğu bulunan

anneler gibi) ücretsiz olarak seyahat hakkı tanınması uygulamasının isabetli olmadığına dair bir değerlendirme yapılmış değildir. Söz konusu uygulamalar idarenin takdir hakkı kapsamında görülmekte olup, bulgunun hiçbir yerinde söz konusu uygulamalara son verilmesi gerektiği yönünde bir öneride bulunulmamıştır.

Esasen bulgu konusu yapılan husus, İdarenin toplu ulaşım hizmetlerinde uygulamış olduğu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırılması gerekliliğidir. Bu açıdan izlenmesi gereken yol bellidir.

Toplu ulaşım hizmetlerinde indirimli veya ücretsiz tarife uygulanabilmesi için meclis ve UKOME kararı alınması tek başına yeterli değildir. Buna göre, 4736 sayılı Kanun'da sayılmayan ve idarece indirimli/ücretsiz tarifeden yararlandırılan kişiler için, bu haktan yararlanmalarını sağlamak adına ayrıca Cumhurbaşkanı Kararı alınması gerekmektedir.

Söz konusu husus 4736 sayılı Kanun'un emredici hükmü olup, bu hükme uyulmaksızın yalnızca meclis ve UKOME kararı alınması suretiyle Kanun'da sayılmayan kişiler için indirimli ve/veya ücretsiz tarife belirlenmesi mevzuat hükümlerine uygun düşmemektedir.

Netice olarak; İdarenin uygulamış olduğu söz konusu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırmak adına, İdarenin, Cumhurbaşkanı Kararı alınmasını teminen Cumhurbaşkanlığı ile gerekli yazışmaları yapması, alınacak Cumhurbaşkanı Kararına istinaden işlem tesis etmesi; bu mümkün değilse, mevzuatında toplu taşıma araçlarından kimlerin ücretsiz veya indirimli olarak yararlanabilecekleri belirlenmiş olduğundan, mevzuatında yer almayan kullanıcılara bazı günlerde ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı tanınmaması ve karşılığının bütçeden ödenmemesi uygun olacaktır.

b) Ücretsiz-İndirimli Kullanım Hakkı Tanınan Kişilerin Toplu Taşıma Araçlarından Yararlanması Karşılığında, İlgili İşletmecilere Belediye Bütçesinden Ödemede Bulunulması

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

“... ”

(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/88 md.) İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri kapsamında hizmet verecek toplu taşıma araçları, toplu taşıma hizmetlerinin kapsamı ile bu hizmetlerden ücretsiz ve indirimli yararlanmaya ilişkin usul ve esaslar, Maliye, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme,

İçişleri, Çevre ve Şehircilik ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarının görüşleri alınmak suretiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

...

(Ek fıkra: 27/3/2015-6637/17 md.) İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri kapsamında, belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım aracı ile özel deniz ulaşımı aracı için bunların işletmecilerine, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten ilgili belediyeler aracılığıyla her ay gelir desteği ödemesi yapılır. ... yapılacak ödemeye ilişkin diğer esas ve usuller Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken altı ay içinde belirlenir...” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesine göre de, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında;

“f) ... ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; ... işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

...

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,” bulunmaktadır.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin ikinci fıkrasına 16.05.2018 tarihinde yapılan düzenleme ile üçüncü cümle eklenmiştir. Söz konusu düzenleme aynen: *“Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. ... Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”* şeklinde olup atıf yapılan birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesi ise, *“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı*

kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek” şeklindedir.

İdarede, anılan mevzuata göre indirimli/ücretsiz geçiş hakkı bulunan kişilerin sunulan hizmetten yararlanmaları karşılığında oluşan geçiş bedelleri farklarının, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden destek olarak ödendiği görülmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesine 16.05.2018 tarihinde yapılan eklemelerden önce, maliyetler veya belediye tarafından indirimli veya ücretsiz taşıma yaptırılması gerekçeleriyle toplu taşıma operatörlerine sübvansiyon ödemesi yapılmasına izin veren herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Söz konusu tarihten sonra da, yapılan düzenleme, taşıma birlik veya kooperatiflerine münhasır bir düzenlemedir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde yer alan “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait... taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir...*” ifadesinde kaynak aktarımı dahil izin verilen taşıma işleri, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşıma işleri ile sınırlı olup toplu taşımacılık hizmeti ile ilgili değildir.

Mevzuat hükümleri incelendiğinde; 16.05.2018 tarihine kadar yalnızca 4736 sayılı Kanun’da belirtilen kişilere belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerinde indirimli tarife belirlenmesine cevaz verildiği anlaşılmaktadır. Ancak, mevzuatta belirtilen kişilere yapılan ücretsiz/indirimli toplu taşıma hizmeti için herhangi bir özel kişi/kuruluşa destek ödemesine cevaz verilmemiştir. Bu bakımdan söz konusu dönemde ücretsiz/indirimli taşıma hizmeti sağlamaları nedeniyle, gerek ruhsat alınarak gerekse hat kiracısı veya hizmet sunucusu olarak toplu taşıma hizmeti gören bir kısım kişi/kuruluşlara Belediye bütçesinden herhangi bir ad altında ödeme bulunulması mümkün görülmemektedir.

5216 sayılı Kanun’da 16.05.2018 tarihinde yapılan düzenleme sonrası için ise, büyükşehir belediyelerine bir kısım taşıma hatlarında yapılacak taşıma hizmeti için ihale yapılması ve o bölgede faaliyet gösteren taşıma birlik ve kooperatiflerinden taşıma hizmeti temin edilebilmesi yetkisi tanınmıştır. Yine bu tarihte, kendilerinden hizmet alınan taşıma birlik ve kooperatiflerine, büyükşehir belediyeleri tarafından ücretsiz ya da indirimli yolcu taşıması

yaptırılır ise, ücretsiz taşıma ya da indirimden kaynaklanan maliyete ilişkin olarak taşıma birlik ve kooperatiflerine belediye tarafından gelir desteği yapılabileceği düzenlenmiştir. Ancak burada verilen yetkiyi sınırsız bir yetki olarak düşünmemek gerekmektedir. Öncelikle mevzuatta belirtilen şartları taşımak kaydıyla ücretsiz ve indirimli taşıma hizmeti dolayısıyla belediye tarafından yapılacak gelir desteği ödemesi ancak taşıma birliklerine ve kooperatiflerine yapılabilecektir. Söz konusu ödemelerde, 5216 sayılı Kanun gereğince yapılan ihalenin şartname ve sözleşmelerinde yer alan düzenlemeler de önem taşıyacaktır.

4736 sayılı Kanun gereğince indirimli veya ücretsiz kullanımlar nedeniyle, işletmecilerin uğradıkları kayıplar, ancak, ilgili mevzuat ile getirilen düzenlemeler kapsamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca karşılanabilmektedir. Mevzuatta, söz konusu destek niteliğindeki ödemelerin, belirlenen usul ve esaslara göre Bakanlıkça belediyeler aracılığıyla yapılacağı düzenlenmiş bulunduğundan, bu tutarların haricinde, belediyelerce herhangi bir destek ödemesinde bulunulmasına imkân veren yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan sebepler itibariyle, kamu idaresinin, salt kamu hizmeti niteliğine istinaden toplu taşıma hizmetinde sınırsız fiyat/indirim belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Mevzuatın yetersiz olması ya da güncelliğini yitirmesi, hizmetin daha düşük bedellerle veya ücretsiz-indirimli tariflerinin kapsamının genişletilerek belde halkının memnuniyet ve refahının yükseltilmesi gibi gerekçeler, idarelere yasama organının yerine geçerek karar alma ve uygulama hakkı vermemektedir.

Mezkur mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; İdare tarafından kişi ve kuruluşlara ücretsiz/indirimli toplu taşıma hizmeti gördürülmesi ya da toplu taşıma tarifelerinin güncel maliyetlerin altında belirlenmesi gerekçe gösterilerek gelir desteği ödemesi yapılmasının kanuni düzenlemeye uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

İdarenin söz konusu hizmetin bilfiil kendisi tarafından gerçekleştirilmesi durumunda, hizmet sunumundan elde edilen gelir ile gider farkının bütçeden karşılanabileceği ileri sürülebilse de, bu durum ancak kişilerin isteği ve talebi olmaksızın görülen (ya da gördürülen) kamu hizmetleri için geçerli olabilecek bir durumdur. Mevzuatımızda kamu hizmetlerinin sunumu ve ücretlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler idareyi bağladığı gibi, çoğunlukla hizmet sunulan kişilere de bir takım hak ve yükümlülükler getirmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre; *“Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa*

edecekleri her türlü hizmet (...) (2) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.” Dolayısıyla, kişilerin talebine bağlı olarak kamu idarelerince sunulan hizmetlerin gerektirdiği giderlerin, ilke olarak hizmetten yararlananlarca ücret olarak ödenmesi gerekmektedir. Söz konusu hizmet karşılığında alınacak ücretlerin düzeyinin, hizmetin sürekliliği ve etkinliğinin sağlanabilmesi için, gerek 5018 sayılı Kanun uyarınca kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması göz önünde bulundurularak gerekse 4736 sayılı Kanun dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Düşük veya sıfır fiyatla hizmet sunumu, kamu kaynağı tahsisinde etkinliği azaltıcı bir uygulamadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyelerin toplu ulaşım ilişkin yükümlülüklerini ilgili mevzuat gereği özel sektör vasıtası ile de yerine getirebileceği, bu hizmetin maliyetini bilet ücretlerinden karşılamak zorunda olmadıkları, bu durumda maliyet ile gelir arasındaki farkın belediye bütçesinden karşılanmasının bir gereklilik olduğu,

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. (Değişik cümle:22/12/2021-7349/9 md.) Büyükşehir belediyeleri, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.”* hükmünün yer aldığı,

Bulguda geçen konunun ise özetle; ücretsiz-indirimli kullanım hakkı tanınan kişilerin toplu taşıma araçlarından yararlanması karşılığında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından bir bedel ödendiği ve bunun dışında ödeme yapılmaması gerektiği, şeklinde olduğu;

Ücretsiz Seyahat Kapsamında Yapılacak Gelir Desteği Ödemesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında ilgili Bakanlık tarafından Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinde şehir içi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım aracı için aylık 1.995 TL ödeme yapıldığı,

Ancak, 2020 yılı içerisinde sübvansé yapılan taşımacılık türlerinde yapılan geçiş sayısının yaklaşık 700 milyon kez olduğu, bu yolculukların toplamda yaklaşık %40'ının

ücretsiz ve indirimli yolculuklardan oluştuğu, ücretsiz ve indirimli yolculuk nedeniyle özel taşımacıların kaybının aylık yaklaşık 10.000 TL dolaylarında olduğu, ilgili bakanlık tarafından sağlanan gelir desteğinin ise yukarıda da belirtildiği üzere yalnızca aylık 1995 TL olduğu,

Ayrıca, ilgili Bakanlık tarafından verilen gelir desteğinin aylık belirli bir bedel yerine yapılan yolcu geçişi ile bağlantılı olacak şekilde verilmesi için Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına 16.07.2021 tarih ve 861304 sayılı yazı ile bilgi talebinde bulunulduğu, lakin şu ana kadar ilgili Bakanlıktan herhangi bir cevap verilmediği,

Bu kapsamda; 16.02.2022 tarih ve 170 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile deniz taşımacılığında, 16.02.2022 tarih ve 176 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile de raylı sistem taşımacılığını kullanan ücretsiz veya indirimli yolcular için Belediye tarafından ilgili Kanun maddesi gereği, gereken gelir desteği ödemelerinin yapıldığı,

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile aynı maddenin ikinci fıkrası hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verilebileceği, sürecin ihale mevzuatı çerçevesinde yürütülmesi gerektiği, ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartların belediyelerce belirleneceği; taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabileceği değerlendirilmektedir.

Ancak, İstanbul ili genelinde ise, ihaleyle taşıma hizmeti sunucusu olarak belirlenmiş bu şekilde birlik ve kooperatif bulunmamaktadır.

Netice olarak, toplu taşıma hizmetine ilişkin indirimler ile sübvansiyon ödemeleri hususunda mevzuata uygun işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 56: Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi

İstanbul genelinde hizmet sunan ve İdareden usulüne uygun olarak alınmış “Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı” bulunmadığı halde, İdare şirketi eliyle yürütülen Taksi Yönetim Merkezine (iTaksi) alternatif olarak hizmet sunan gerçek veya tüzel kişilerin bulunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

... büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetleri ve bu hizmetlerin organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun’un 9’uncu maddesinde de;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

...

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 25.05.2017 tarihli ve 2017/4-6 sayılı UKOME kararıyla son halini alan Ticari Taksi ve Taksi Dolmuş Yönergesi’nin 12’nci maddesinde;

“Taşımacı Taksi Yönetim Merkezi Sistemini İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden sağlamak zorundadır. Taşımacı ayrıca talep etmesi halinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Taksi Yönetim Merkezi'ne üye olunması şartıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesinden Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almış olan gerçek veya tüzel kişilerce işletilen çağrı merkezlerine de üye olabilirler. Bu durumda sistemin bütün bilgileri İstanbul Büyükşehir Belediyesi sistemi üzerinden izlenmeye imkân vermelidir.

...

Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı: İstanbul'da taksi hizmetine erişim ve yönetimi için çevrimiçi uygulamalar ile hizmet vermek isteyen gerçek veya tüzel kişilerin, toplu ve kamusal ulaşım hizmetlerinin planlanması, koordinasyonu ve denetiminin sağlanması amacıyla İBB'den "Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı" almaları gerekmektedir...” denilmiş, maddenin devamında Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı alacakların sahip olması gereken niteliklere yer verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince UKOME kararları tüm kamu kurum ve kuruluşları ve özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Belirtildiği üzere; taşımacı, Taksi Yönetim Merkezi Sistemi hizmetini İstanbul Büyükşehir Belediyesinden sağlamak zorundadır. Ancak, taşımacı, şartları sağladığı takdirde İBB'den “Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı” almış başka bir hizmet sağlayıcı ile de çalışabilecektir. Dolayısıyla Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almamış gerçek veya tüzel bir kişinin hizmet vermesi ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, İBB'den usulüne uygun Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almadan, sabit ve mobil telefon vb. haberleşme araçları ve mobil uygulamalar (Andorid, iOS vb.) vasıtasıyla hizmet sunan pek çok gerçek veya tüzel kişinin olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu uygulama, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı nitelik taşıyan UKOME kararına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca İdare tarafından söz konusu izinsiz hizmet veren kurum ve kuruluşlara yönelik herhangi bir yaptırım da gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu UKOME kararının uygulanmasına ilişkin önceki yıllardaki süreç anlatılmış olup son olarak 2021 Şubat ayı İBB Meclis Gündemine teklif edilen konu kapsamında, 15.09.2021 tarih ve 669 sayılı İBB Meclis kararıyla söz konusu lisans için bedeller ile taşımacılık kapsamındaki yaptırımların

belirlendiği, ilgili birimin internet sitesinde başvurulara ilişkin detayların yer aldığı, 2022 yılı İBB ücret tarifesi ile Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı ücretlerinin revize edilerek başvurulara açıldığı, halihazırda Belediye uygulamasının faaliyette olduğu, ayrıca faaliyet gösteren benzer uygulamaların da yukarıda bahsi geçen mevzuat kapsamında İdareden izin alarak çevrimiçi taksi çağırma hizmeti vermesi için İstanbul'da faaliyet gösteren firmalara gönderilen yazı ile Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı konusunda gereğinin yapılması hususunda bilgi verildiği ve ilgili firmalardan başvurular alınmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ulaşım hizmetlerinde gerekli olan güvenlik, kalite, kamu yararı ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansına sahip olmayan kişilerin denetimi sağlanmalı ve taksi yönetim hizmeti vermesi önlenmelidir.

BULGU 57: Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması

İdarenin görev ve sorumluluğundaki; bazı minibüs, taksi, taksi dolmuş ve servis araçlarının İstanbul Büyükşehir Belediyesinden izin veya ruhsat almadan çalıştığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde; "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.*" hükmüne yer verilerek toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, organizasyonu ve araçların ruhsatlandırılmasında büyükşehir belediyesi yetkili kılınmıştır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde;
“...

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;

a) Çalışma izni/ruhsatı almadan,

b) Alınan izin/ruhsatta belirtilen faaliyet konusu dışında,

c) Alınan izin/ruhsatta belirtilen çalışma bölgesi/güzergah dışında belediye sınırları dahilinde yolcu taşımak yasaktır.... idari para cezası verilir.

Fiilin işlendiği tarihten itibaren geriye doğru bir yıl içinde tekerrürü hâlinde, bu fıkra da yer alan idari para cezaları iki kat olarak uygulanır.

İşleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlüdür. Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;

(a) bendinin ihlali hâlinde altmış gün,

...

süreyle trafikten men edilir.

İlgili belediye tarafından tahdit veya tahsis kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilmiş çalışma izninin/ruhsatının süresi bittiği hâlde, belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıyan kişiye... idari para cezası uygulanır ve eksikliği giderilinceye kadar araç trafikten men edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemede, yolcu taşıma faaliyetinde bulunmak için çalışma izin belgesi alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiş, mevzuata aykırı uygulamaların yaptırımları açıklanmıştır.

Diğer yandan, 09.05.2018 tarihli ve 2018/3-6 sayılı UKOME Kararında; izin belgesi (ruhsat, güzergâh kullanım belgesi vb.) olmadan çalışılması durumunda: “İzin belgesi dolduğu halde başvuru yapılmamış ise 7 Gün süreli ihtar verilir. 7 gün içinde başvuru yapılmamış ise 7 gün süreyle belge düzenlenmez, 7 gün sonrasında 10 gün süreyle belge düzenlenmez. Ayrıca 1 yıldan fazla süre geçmesine rağmen izin belgesi almayan araçlara 15 gün, 6 aydan fazla almayan araçlara 1 hafta süreyle belge düzenlenmez.

Otobüs taşımacılarına 500 indirimli İstanbulkart bedeli uygulanır.” denilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 yıl sonu itibariyle; 308 adet ticari hatlı minibüs, 229 adet taksi, 33 adet taksi dolmuş ve 15.572 adet öğrenci ve personel servis aracının çalışma izin belgesi veya ruhsat almadan faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin toplu ulaşım sisteminde yaptığı yeniliklere değinilerek hizmet kalitesinin artırılması amacıyla çıkarılan 2018/3-6 sayılı UKOME Kararı'na yer verilmiştir. İdare cevabında toplu ulaşım araçlarının e-tuham üzerinden online olarak ruhsatlandırıldığı ve söz konusu UKOME Kararı çerçevesinde

çıkartılan Toplu Ulaşım Hizmet Kalitesi Değerlendirme Sisteminde yer alan yaptırım cetvelinin 4'üncü maddesi gereğince izin veya ruhsat almaksızın çalışanlara uygulanmakta olan yaptırımlardan bahsedilmiştir. Ayrıca trafik zabıtası ekiplerince yapılan denetimlerde 1608 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde hazırlanan ceza tespit tutanaklarına ilişkin sayısal verilere yer verilmiş olup zabıta birimleri ile ulaşım hizmetlerini yürüten diğer İdare birimlerinin entegre olduğu ve yapılan tespitlere ilişkin ulaşım hizmetleri birimlerince de yaptırım uygulandığı ifade edilmiştir. Ancak, İdare tarafından, gerekirse diğer kamu kurumları ile ortak çalışmalar yapılarak söz konusu izin veya ruhsat almaksızın çalışanların tespiti ve izinsiz çalışmanın engellenmesi kapsamında etkin çözümler üretilmesi ve bu kapsamda toplu ulaşım kalitenin artırılması, izinsiz çalışan araç sayısının olabildiğince azaltılması gerektiği düşünülmektedir.

Netice olarak, gerekli denetim ve kontrollerin yapılarak ruhsat veya izin belgesi olmadan çalışanların tespiti ve söz konusu mevzuata aykırı davranışlara gerekli yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 58: İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması

İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işletmek veya kiraya vermek yetkisi herhangi bir karar ve/veya düzenleme olmadan bazı ilçe belediyeleri iştirakleri tarafından kullanıldığı ve İdare tarafından da söz konusu iştiraklere herhangi bir yaptırımın (hukuki işlemin) uygulanmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (f) bendine göre; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine göre; büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. Bu Kanun

ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Ulaşım Koordinasyon Merkezinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddesine göre; otobüs, taksi, dolmuş ve servis durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla Ulaşım Koordinasyon Merkezleri görevli ve yetkilidir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesine göre de; Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Trafikten men edilen veya çeşitli nedenlerle muhafaza altına alınan araçların, çektilmesi ya da kaldırılıp götürülmesi ile bu araçların koyulacağı yerler ve bu işlemlerin ücretlerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte belirtilir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyelerinde durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyelerinin/UKOME'nin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Ayrıca Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel

kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir. Bu kapsamda aykırı faaliyetlerde bulunanlara ise, 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme olmadan Maltepe Belediyesi İştiraki MAPARK AŞ ile Kadıköy Belediyesi iştiraki KASDAŞ AŞ tarafından kullanıldığı, İdare tarafından da 31.12.2021 tarihi itibarıyla İlçe belediyeleri şirketlerine herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Ataşehir, Kadıköy, Maltepe ve Sultangazi Belediye Başkanlıkları gibi ilçe belediye başkanlıklarına farklı zamanlarda resmi yazıların yazıldığı, İdarelerin ve iştiraklerinin mevzuta uygun olmayan faaliyetlerine son vermesi gerektiğinin bildirildiği, İBB Ruhsat Denetim Müdürlüğü ve İBB Zabıta Daire Başkanlığı tarafından yaptırım uygulamalarının bulunduğu, ancak bazı ilçe belediyeleri ve iştiraklerinin izinsiz, kontrolsüz ve yetki devri yapılmaksızın oluşturdukları işletme faaliyetlerinin fiilen devam ettiği, bu durumdan dolayı ilçe belediyeleri ile İBB arasında yargı sürecinin başladığı ve bu sürecin devam etmekte olduğu, ayrıca İBB'den habersiz ve onaysız olarak kurumların yürüttükleri otopark işletmeciliği hizmetleri dahil ulaşım konusunda gerçekleştirmekte oldukları ve yapacakları tüm çalışmalar için, ilçe belediye başkanlıklarına hitaben İBB'nin yetki, görev ve tasarrufları altında bulunan konular ile ilgili uygulama yapmamaları, yaptıkları uygulamaları da derhal sonlandırmaları gerektiği hususlarını içeren yazıların gönderildiği ifade edilmiştir.

Bulguda, İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme olmadan Maltepe Belediyesi İştiraki MAPARK AŞ ile Kadıköy Belediyesi iştiraki KASDAŞ AŞ tarafından kullanıldığı, İdare tarafından da 31.12.2021 tarihi itibarıyla ilçe belediyeleri şirketlerine herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı tespiti yer almaktadır. Bu kapsamda kamu idaresi cevabında İBB Ruhsat Denetim Müdürlüğü ve İBB Zabıta Daire Başkanlığı tarafından yaptırım uygulamalarının bulunduğu ifade edilmiş ise de, bu yaptırımlar ve sonuçları hakkında herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır. Yine, bulgu konusu ile ilgili olarak ilçe belediyeleri ile İBB arasında yargı sürecinin başladığı ve bu sürecin devam etmekte olduğu belirtilmiştir. Ancak yaşanan hukuki ihtilafa/ihtilaflara yönelik yine herhangi bir belge ve bilgi

sunulmadığından bulguya konu tespit ile yaşanan hukuki sürecin aynı doğrultuda olup olmadığı anlaşılammıştır.

Sonuç olarak, gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi bulunan illerde, ilçe belediyelerinin ve/veya ilçe belediyeleri iştiraklerinin yol üstü otopark işletebilmeleri mümkün bulunmamaktadır. Aksi halde yol üstü (sokak arası dâhil) otopark işletilmesi ve/veya işlettirilmesi faaliyetinde bulunanlara 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanması için gerekli hukuki işlemlerin yapılması ve söz konusu yol üstü (sokak arası dâhil) oto parkların işletilmesi ve/veya işlettirilmesi için bu kapsamda düzenleme yapılmasına yönelik ilgili kurumlardan görüş istenerek İdare/UKOME kararı alınması gerekmektedir.

BULGU 59: Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Bazı İlçe Belediyelerine Tam Olarak ve Zamanında Aktarılmaması

İlçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen gelirlerin bazı ilçe belediyelerine tam olarak ve zamanında aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesine göre, altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabının oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesine göre; büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.

Ayrıca “İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı” başlıklı 14/A maddesine göre ise; ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır.

Yönetmelik’te 24.12.2020 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanmakta ve sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılmakta iken yeni düzenleme ile söz konusu tarih sonrasında bu kapsamda elde edilecek gelirler izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir kaydedilmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından mevzuat değişikliği öncesine ilişkin kazı çalışmalarından elde edilen gelirlerin bazı ilçe belediyelerine tam olarak ve zamanında aktarılmadığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere toplamda 7.724.066,88 TL tutarında kazılardan elde edilen gelirin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması/gönderilmesi gerekmektedir.

Tablo 40: Yıllara Göre Kazılardan Elde Edilen Gelirlerin Bazı İlçe Belediyelerine Tam Olarak Aktarılmayan Paylarını Gösterir İcmal

İlçe Belediyeleri	2018 Yılı/TL	2019 Yılı/TL	2020 Yılı/TL	Aktarılması Gereken Toplam Tutar/TL
Arnavutköy Belediyesi		210.718,22	184.156,30	394.874,52
Bağcılar Belediyesi	134.553,76		288.676,80	423.230,56
Bahçelievler Belediyesi		210.731,37	284.775,32	495.506,69
Bakırköy Belediyesi		162.159,00	83.232,84	245.391,84
Başakşehir Belediyesi			129.854,42	129.854,42
Beşiktaş Belediyesi		110.414,00	123.029,90	233.443,90
Beylikdüzü Belediyesi		235.010,96	150.304,16	385.315,12
Beykoz Belediyesi		45.697,00	71.810,33	117.507,33
Çatalca Belediyesi		69.518,89	41.555,28	111.074,17
Çekmeköy Belediyesi	98.306,02	223.646,00	191.034,75	512.986,77
Esenler Belediyesi			100.456,27	100.456,27
Eyüp Belediyesi	86.166,39	186.369,00	117.126,08	389.661,47
Gaziosmanpaşa Belediyesi	15.578,80			15.578,80
Güngören Belediyesi			44.604,14	44.604,14
Kartal Belediyesi	123.294,05	151.070,74	161.024,54	435.389,33
Kağıthane Belediyesi		385.310,64	298.758,34	684.068,98
Kadıköy Belediyesi			312.206,84	312.206,84

Küçükçekmece Belediyesi		222.598,00		222.598,00
Pendik Belediyesi		113.836,00	95.339,25	209.175,25
Sancaktepe Belediyesi			370.168,09	370.168,09
Silivri Belediyesi		144.194,30	95.116,90	239.311,20
Şile Belediyesi		21.481,63	86.082,45	107.564,08
Sultanbeyli Belediyesi		133.859,75	114.949,07	248.808,82
Sultangazi Belediyesi	109.432,40	190.181,92	179.575,91	479.190,23
Üsküdar Belediyesi		200.719,78	24.028,21	224.747,99
Ümraniye Belediyesi			591.352,07	591.352,07
Toplam	567.331,42	3.017.517,20	4.139.218,26	7.724.066,88

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

Sonuç olarak, 24.12.2020 tarihinden önce Büyükşehir Belediyesi tarafından, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarından elde edilen gelirlerin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 60: Altyapı Kazı Alanlarına Yönelik Yapılan Denetim ve Kontrol Faaliyetlerinde Bütünlüğün Sağlanmaması

Altyapı kazı alanlarında İdarenin teknik personeli tarafından yapılan denetimler/kontroller sonucu oluşturulan tespit tutanakları sadece aykırılık içeren kazıları kapsamaktadır. Bu durumun kazı faaliyetinde bulunanların (iş sahiplerinin) yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiklerinin belirlenmesinde yeterli olmadığı ve denetim/kontrol bütünlüğünün sağlanmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesinde göre; verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır. Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesine göre; bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak, bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır.

Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapıların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere; yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre idari para cezaları uygulamaktadır.

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

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; altyapı ile ilgili kazılarda İdareye/AYKOME birimine izin ve kazı ruhsatı verme yetkisi verilmektedir. İzin ve ruhsat vermenin temel amacı, İdarenin kontrol yetkisinin dışına çıkılmasının önlenmesi ve altyapı faaliyetlerinde bütünlüğün korunmasıdır. Bu kapsamda kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlar, ruhsat eki olan projelere uygun yapılmayan işler ve ruhsat alma usulüne aykırı davranışlar tespit edilmektedir. Söz konusu tespitler, kanıtlayıcı belgeler (tutanak, fotoğraf, video vb.) ile desteklenerek ilgililere idari para cezası uygulanmaktadır. Nasıl ki idari para cezasının uygulanmasında bahsi geçen aykırılıkların kanıtlayıcı belgelerle tespiti aranırken, kazı ve kaplama işinin de tam ve doğru yapılması hususunda da bir tespit olması gerekmektedir. Yani, kazı alanlarında yapılan denetimlerde sadece aykırılıklar değil, aykırılıklarla birlikte usulüne uygun yapılan imalatlarında belgelendirilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü tarafından saha/altyapı kazı alanları denetimleri kapsamında oluşturulan tespit tutanaklarının sadece aykırılık içeren kazılara ilişkin olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun, kazı faaliyetinde bulunanların (başvuru sahiplerinin) yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiklerinin belirlenmesinde yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Şöyle ki:

Altyapı kazılarına ilişkin izin ve kazı ruhsatı verilmesi uygulamasında; başvuru sahipleri/iş sahipleri önceden belirlenen taahhütleri kabul ederek altyapı kazılarını

gerçekleştirmektedirler. Örneğin, İdarenin matbu olan altyapı kazı ruhsat formunda yer alan taahhütnamedeki; *“kazıdan çıkan malzemeleri geri dolgu olarak kullanmayacağımı ve kazı mahallinde bırakmayarak döküm sahasına nakledeceğimi, kazının tekniğine uygun dolgu malzemesi (kum, agrega, stabilize, plentmix vb.) kullanacağımı ve dolgu malzemesini 30 cm’ lik tabakalar halinde serip, tekniğine uygun olarak sıkıştıracağımı, asfalt kaplamalı yollarda, 7 cm asfalt payı kalacak şekilde asfalt altına 20 cm kalınlığında en az C20 olmak üzere beton atacağımı”* gibi bazı üstlenmeler, iş sahipleri (kazı faaliyetinde bulunanlar) tarafından kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu gibi birçok taahhüdün yerine getirilip getirilmediği İdarenin denetimleri ile belirlenmektedir. Sadece aykırılık içeren kazılara ilişkin tutanakların bulunması söz konusu taahhütlerin yerine getirildiği, zaten yerine getirilmeyen aykırılıkların da tespit edildiği şeklinde bir sonuç çıkarılabilir. Ancak, bu sonuç hukuki dayanak bakımından eksik kalmaktadır. Çünkü yapılan incelemenin somut ve hukuki göstergesi; kayıt tutma, belgeleme, imzalama, onaylama gibi resmi niteliği olan unsurların bir araya gelmesi ile oluşmaktadır.

Ayrıca, İdare fen ve sanat kurallarına göre yapımını üstlendiği asfalt ve tretuvar gibi işler için yüksek tutarlı harcamalar yapmaktadır. Örneğin, 2021 yılında sadece yolların bakımı ve asfalt serilmesi işi için (2021/401232 ihale kayıt no.lu iş) 196.511.769,75 TL bedelli sözleşme imzalamıştır. İdarenin kamu kaynağı kullanarak yaptığı yol imalatları, altyapı kazıları ile kısmen tahrip edilmekte ve yolların bütünlüğü bozulmaktadır. Yapılan kazıların taahhütlere, fen ve sanat kurallarına göre eski haline getirilmesi, yapılan yatırımların uzun vadeli olmasını sağlayacaktır. Bu nedenle İdare tarafından yapılan saha denetimlerinde sadece aykırılık içeren kazılara ilişkin tespit tutanağı oluşturulmamalıdır. Yapılan işler bir bütün olarak değerlendirilmeli ve her imalatın (dolgu ve kaplamanın) usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı da belgelendirilmelidir.

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

Sonuç olarak, altyapı kazısı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verilmesinde; İdare saha denetimlerini bir bütün olarak değerlendirmelidir. Kazı faaliyetinde bulunanların yükümlülüklerinin ve sorumluluklarının hem yerine getirme hem de yerine getirmeme duruma göre belgelendirilmenin yapılması, kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

BULGU 61: İstanbul Bayrampaşa Otogarında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması

İdarenin ruhsatlandırma yetkisi dâhilinde bulunan İstanbul Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) yer alan bazı iş yerlerinin ruhsatsız bir şekilde faaliyet gösterdiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde;

“Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.”,

Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde;

“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hükümleri yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede, Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgelerden, 877 iş yerinden ruhsatsız olanlardan bazılarının faaliyetten men edildiği, 2021 yılsonu itibariyle 39 iş yerinin ise ruhsatı olmadığı halde faaliyetlerine devam ettiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; kiracılık işlemleri ve ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği ve ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği halde yaptırım uygulanmadığı tespit edilen iş yerlerine de gerekli yaptırımların uygulanmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin yetki ve sorumluluk alanında bulunan İstanbul Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) ruhsatsız faaliyet gösteren söz konusu iş yerlerine idari yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 62: İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların ödenek yetersizliği nedeniyle yasal süresi içinde ödenmemesine bağlı olarak, hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra vekâlet ücreti ödendiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği",

İkinci fıkrasında;

"Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği",

Üçüncü fıkrasında ise;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği" belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye

kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise,

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

Mezkur mevzuat hükümlerine göre; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde kamu idarelerince ödenmesi gereken giderler muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenirken, ilama bağlı borçların ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların öncelikle ödenmesi gereken borçlar arasında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ilama bağlı borçlar ile ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlar zamanında ödenmediği takdirde gecikme faizi ve icra masrafları gibi ek yük getirici ödemelere sebep olduğundan, öncelikle ödenmesi hususuna dikkat edilmesi gerektiği ortadadır. Ayrıca, mevcut ödeneklerin kullanımında, öncelikle ödenmesi gereken borçların ödenmesine öncelik verildiği takdirde, ilamlarda öngörülen ödemelerin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ilişkin ödemelerin ödenek yetersizliği sebebiyle yapılmaması durumuyla da karşı karşıya kalınmayacaktır.

Yapılan incelemede, ödenek yetersizliği gerekçesiyle, idari davalarda otuz günlük yasal süre içerisinde, hukuk davalarında ise kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisindeki ilama bağlı idare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ödemesi, ayrıca idari davalarda yasal süre bitiminden itibaren icra takibi başlatılmış ise icra vekâlet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki İdare tarafından ilama bağlı borçların yasal süreleri içerisinde ödenmesi halinde yasal faizin dışında gecikme faizi ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Ayrıca, idari davalardan kaynaklanan borçların 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen ödeme süresine uygun ödenmesi halinde davalı ya da vekillerince icra takibi başlatılamayacağı için, ilamdan kaynaklanan vekâlet ücreti dışında ayrıca icra vekâlet ücreti de ödenmeyecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ödenek yetersizliği nedeniyle hiçbir ilama bağlı ödemenin geciktirilmediği, İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağı ve ne kadarlık bir mali yükü karşı karşıya kalınacağı bilinemeyeceği sebebiyle bu türden mahkeme ilamlarına bağlı ödemelerin defaten yapılabilmesinin mümkün olmadığı, İdarenin mali imkânları da göz önünde bulundurularak bu gibi ödemelerle ilgili gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilse de, zamanında yapılmayan ödemelerin ödenek yetersizliğinden kaynaklanmadığına dair hiçbir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Ayrıca İdarenin hukuk biriminde görevli avukatların görevleri arasında İdarenin taraf olduğu davaların takibinin de yer aldığı düşünüldüğünde, İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağı bilinebileceği ve herhangi bir gecikmeye yol açmadan ödemelerin gerçekleştirilebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin zamanında yapılmaması hem ödenen faiz giderlerinin artmasına hem de hak sahibi tarafından icra takibi başlatılması sebebiyle icra masrafları ödenmesine neden olmakta; diğer taraftan ise, yeni bir tazminat davasına yol açma riskini de taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 8'inci ve 34'üncü maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebep olunmaması için idareler tarafından bu tür ödemelerin geciktirilmeksizin ve ödeneği bulunup bulunmadığına bakılmaksızın öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

BULGU 63: Sosyal Yardım Ödemelerinde Mükerrerlik Kontrollerinin Eksik Yapılması

İdare tarafından ihtiyaç sahiplerine yapılan ayni veya nakdi yardımların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli olarak yapmış oldukları ayni veya nakdi yardımlar ile aynı kişiler üzerinde birleşmemesi için yapılması gereken kontrollerin eksik yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden,

kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“ ...

sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır...” hükümleri yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin j) bendinde;

“Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.” denilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği’nin “Sosyal hizmetlere ilişkin genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin (c) bendinde;

“Sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği tesis edilerek güç birliği sağlanır ve mevcut kaynaklara en verimli şekilde işlerlik kazandırılır.”,

Aynı Yönetmelik’in “Sosyal yardımlara ilişkin genel esaslar” başlıklı 5’inci maddesinin (ç) bendinde ise;

“Belediye aynî ve nakdî yardım faaliyetlerinde bulunan kurum ve kuruluşlarla gerekli işbirliğini sağlayarak sosyal yardım faaliyetlerine bu kurum ve kuruluşların katkısını artırmak için çaba gösterir, gerektiğinde yapılacak yardımları koordine eder.” ifadesi yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yaptığı sosyal hizmet veya yardımların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış oldukları sosyal hizmet veya yardımların aynı kişiler üzerinde birleşmemesi esas kılınmıştır. Bu hizmet veya yardımların aynı kişi veya kişiler üzerinde birleşmesinin engellenmesi için koordinasyon ve işbirliği kurulması görevi, Kanun ve Yönetmelik hükümleri uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin aynı veya nakdi sosyal yardımda bulunduğu kişi veya kişilerin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından düzenli olarak aynı veya nakdi sosyal yardım alan kişi veya kişiler ile birleşmemesi için yaptığı mükerrerlik kontrollerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı için değil, sadece bazı kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde yapıldığı, dolayısıyla bir sistem dâhilinde yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile gerekli resmi yazışmaların yapıldığı, bu yazışmalar neticesinde E-Belediye Sosyal Yardım Modülüne erişim yetkisi alındığı ve modül aracılığıyla mükerrerlik kontrollerinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak E-Belediye Sosyal Yardım Modülü tüm kamu kurum ve kuruluşlarının (örneğin İstanbul'daki ilçe belediyelerinin) yapmış oldukları sosyal yardımları kapsayacak düzeyde olmayıp sadece sisteme kayıtlı olan sınırlı sayıdaki kamu idaresinin yapmış oldukları yardımların mükerrerlik kontrolüne olanak sağlamaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren diğer kamu kurum ve kuruluşlarını genel anlamda kapsayacak bir kontrol sistemi üzerinden mükerrerlik kontrolü sağlayarak sosyal faydanın İstanbul ilinde genele yayılmasını gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Netice olarak, İdarenin ihtiyaç sahiplerine yönelik yapmış olduğu düzenli sosyal hizmet veya yardımların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış oldukları düzenli sosyal hizmet veya yardımların aynı kişiler üzerinde birleşmesini engellemek amacıyla; kontrol, koordinasyon ve işbirliğini sağlaması gerekmektedir.

BULGU 64: Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması

İdareye ait sosyal tesislere ilişkin olarak mevzuatın gerektirdiği bazı işlemlerin yapılmadığı ve hazırlanması gereken bazı raporların düzenlenmediği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesine göre, büyükşehir belediyelerince sosyal tesisler kurulup işletilebilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2021/1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesindeki "(23) Kurum amirleri bizzat ya da denetim elemanları marifetiyle sosyal tesislerin işlemlerini, defter ve belgelerini zaman zaman ve her halükarda yıl sonlarında denetler. Düzenlenecek denetim raporları kurumlarda

muhafaza edilir.” hükmü uyarınca, sosyal tesislerin yıl sonlarında İdarece denetimi zorunlu kılınmıştır. Söz konusu hükümlere 2018, 2019 ve 2020 yılı Tebliğlerinde de yer verilmiştir. Ayrıca 2021/1 no.lu Tebliğ’in 7’nci maddesinde; *“Bu Tebliğde belirtilen esasların yanı sıra, 7/7/2017 tarihli ve 30117 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2017-6)’in uygulanmasına da devam olunur.”* düzenlemesi de yer almaktadır.

Belediyeler her iki Tebliğ’de yer alan düzenlemelere de tabi olup, sosyal tesislerle ilgili işlemlerin söz konusu Tebliğlerin hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2017/6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ’in 5’inci maddesinde ise;

“Kapsam dahilindeki idareler, bu Tebliğin amacı doğrultusunda aşağıdaki tedbirleri almakla yükümlüdürler:

d) Sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının % 5’inden az olmamak üzere ayrılacak tutarlar ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanır. Bu hesaptan yapılacak harcamalarda, hizmetin sunumu açısından ihtiyaç duyulan döşeme ve demirbaş alımlarında Başbakanlık ve/veya Bakanlıkça çıkarılmış veya çıkarılacak olan tasarruf genelgesi, talimat ve tebliğlere uyulur.

h) Her bir sosyal tesis yöneticisi tarafından Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporu hazırlanarak takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar tesisin bağlı olduğu birim yöneticisine gönderilir. Bu raporlar birim yöneticisi tarafından konsolide edilerek Mart ayı sonuna kadar üst yöneticinin bilgisine sunulur ve kurumun internet sayfasında kamuoyu ile paylaşılır.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, İBB Sosyal Tesislerinin her yıl sonu itibariyle söz konusu Tebliğlerde belirtilen şekilde denetlenmediği, herhangi bir rapor hazırlanmadığı, brüt gelirlerden bakım onarım için yapılacak %5’lik kesintinin yapılmadığı, her bir sosyal tesis için hazırlanması gereken Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun düzenlenmediği, yalnızca sosyal tesislere ilişkin konsolide bir raporun hazırlandığı ve bu raporun da beş sayfadan ibaret olup, 118.443.151,28 TL gideri olan 71 adet sosyal tesise göre yüzeysel bir çalışma olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; sosyal tesis hesaplarının hizmet alımı kapsamında mali müşavir tarafından çeşitli süreçlerle incelendiği ve raporlandığı, sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yapılması için gelirin %5'inin ilgili hesaplara aktarılması yerine mevcut uygulamanın daha ekonomik olduğu, tadilat ve yedek parça alımlarının çeşitli ihaleler ile gerçekleştirildiği, tadilatların teknik ekip tarafından gerçekleştirildiği, bu uygulamanın mevcut insan kaynağı ve kamu kaynağının kullanılması açısından etkin ve verimli olduğu, bu kapsamda daha ekonomik ve sürdürülebilir olan uygulama ile kamu yararı gözetildiği, bulgu doğrultusunda Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun hazırlanarak mevzuatın gerektirdiği diğer işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından gönderilen cevapta çeşitli denetimlerin yapıldığı ifade edilse de; sosyal tesislere ilişkin önemli bir mevzuat metni olan ve her yıl yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerinde yer verilen denetimin yapılması ve buna ilişkin raporların ihtiyaç halinde ibraz edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla çeşitli denetimlerin yapılıyor olması mevzuatla zorunlu görülen denetime engel değildir. Ayrıca %5'lik kesinti yerine mevcut uygulamanın daha ekonomik olduğu ifade edilmişse de; söz konusu kesinti ve öngörülen işlem mevzuat hükmüdür ve buna göre hareket edilmesi gerekmektedir. Çeşitli ihaleler ile alımların yapılması ve ihtiyaçların bu şekilde karşılanması %5'lik kesintiye engel teşkil etmemektedir. Söz konusu kesintinin özel bir hesapta tutulması ve bakım onarım, tadilat gibi harcamaların bu hesaptan harcanması sosyal tesislerin giderlerine ilişkin şeffaflığı artıracak ve mali disiplini sağlamaya yardımcı olacaktır.

Bu itibarla, sosyal tesislere ilişkin söz konusu eksikliklerin giderilerek, mevzuat gereği yapılması gereken işlemlerin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 65: Spor Tesislerine Ait Ücret Tarifesinin Hatalı Uygulanması

İdarenin görev ve sorumluluğundaki spor tesislerinde ücret tarifelerinin hatalı uygulandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun; "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

...

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek... ”,

“Belediyenin gelirleri” başlıklı 59’uncu maddesinde;

“Belediyenin gelirleri şunlardır:

...

e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler...” denilmektedir. Buna göre, belediyelerce kişilerin isteğine bağlı olarak verilen hizmetler için uygulanacak ücret tarifesinin belirlenmesi meclisin görev ve yetkisindedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde;

“Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz...” hükmüne yer verilmiştir.

İdareye ait spor tesislerine ilişkin ücret tarifesi incelendiğinde, 2021 yılı tarifesinin 16.06.2021 tarihinde İBB Meclisince alınan kararla belirlendiği ve alınan bu Kararda, Meclis Kararı yürürlüğe girinceye kadar 2020 tarifesinin uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. 2021 yılına ilişkin söz konusu Kararın “Tarifeler” bölümünde spor okullarına ve çeşitli spor dallarına ilişkin ücretler belirlenmiştir. “Diğer Hususlar” başlığı altında da şu hükümlere yer verilmiştir:

“Diğer Hususlar

1- Tüm tesisler için her gün aqua, masa tenisi, buz sporları (buz hokeyi, figür okulu) sauna, hamam, branşları hariç 07:00 - 18:00 saatleri arasında faydalanacak İstanbul kart

sahibi kişilerden her yenilemede 15 TL kart yenileme bedeli tahsil edilir. İstanbul kart sahibi olmayan kişilerden ilave olarak 6 TL kart bedeli tahsil edilir.

...

21- Tüm Gün ve Gündüz üyeliklerinde (fitness hariç) aylık 12 kullanım hakkı (kontör) olacaktır. Tüm üyeliklerde, üyelik bitiş tarihi itibarıyla kullanılmamış olan kontörler devredilemez ve sistemden düşecektir. Fitness branşında ise tüm üyeliklerde aylık 18 kullanım hakkı (kontör) olacaktır. Paket Üyelik sahibi üyeler, aynı gün içerisinde hem Fitness hem de herhangi bir Grup Dersi için seçim ve kullanım hakkına sahiptirler.

...”

Söz konusu Belediye Meclis Kararı incelendiğinde, 07:00-18:00 saatleri arasında tesislerden faydalanacak kişilerden tarifelere ek olarak her kart yenilemede 15 TL kart bedeli tahsil edileceği anlaşılmaktadır.

İdarenin 2021 yılı uygulamasına bakıldığında ise; yukarıda birinci fıkrada sayılan hizmetlerin dışında kalan hizmetlerden (Fitness, Yüzme, Aero Dans, Pilates, Step, aerobik, Tenis, Spinning, Okçuluk, Badminton, Voleybol) 07:00-18:00 saatleri arasında faydalananlardan herhangi bir ücret tahsil edilmediği, sadece aylık kullanım hakları sona erdiğinde kart yenileme ücreti olarak 15 TL tahsil edildiği görülmüştür. Ayrıca spor okulu grubunda kayıtlı olan kişilerden de iki ayda bir kart yenileme bedeli olarak 15 TL tahsil edilmiştir.

İdare uygulaması ile ücret tarifesi ve tarifeye ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, tarifede açıkça belirli bir saat aralığında ücretsiz hizmet sunulacağına ilişkin bir hüküm yer almadığı ve İdarenin teamülen bu uygulamayı seçtiği görülmüştür. Ancak, yukarıda bahsi geçen Kanun maddeleri gereğince, İBB Meclisi tarafından onaylanan tarifenin her saat faydalanacaklar için aynı olduğu, Meclis Kararında ücretsiz faydalanacaklara ilişkin sarif bir ifadenin olmadığı dolayısıyla ücretsiz kullandırmanın hatalı olduğu değerlendirilmektedir. İdarenin ücretlendirmeye ilişkin teklifini ayrıntılı, sarif, net bir şekilde İBB Meclisine iletmesi ve Meclisten onaylanan şekilde uygulaması mevzuata uyumlu olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda tespit edilen hususların 2022 Yılı Revize Ücret Tarifesinde gerekli düzenlemeler yapılarak Belediye Meclisine sunulmak üzere Meclis Ücret Tarife Komisyonuna gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, meri mevzuat ve yapılan değerlendirmeler neticesinde; İBB Meclisi tarafından onaylanan tarife ile İdare uygulamasının birbirine aykırılık teşkil etmeyecek şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 66: Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi

Belediyenin iştirak şirketlerinde istihdam edilen 195 personelin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan ve Belediye bütçesinden herhangi bir gider yapılmadan İdarenin çeşitli birimlerinde çalıştırıldığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal mevzuat bulunmasına karşın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi ve kurumlar vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kar amacı güden belediye şirket personelinin başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalışabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere, belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde; "*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz.*" denilerek personel giderlerine ait tavan tutar hesabı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bulguya esas personellere ait giderler Şirket bütçelerinden ödendiği için İdare için personel giderleri eksik hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, istihdam edildikleri şirketlere 2021 yılı toplam maliyeti yaklaşık 24 milyon TL olan 195 personelin İBB'nin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu personellerin İBB'de çalışabilmeleri için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının Şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan, bu personellerden bazılarının söz konusu görevlendirmelerinin uzun yıllardır devam ettirildiği, geçici görevlendirmenin fiilen sürekli hale getirildiği görülmüştür.

Şayet İdare, söz konusu personeli Belediye bünyesinde çalıştırmak istiyorsa, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek Madde 20 uyarınca doğrudan hizmet alımı yapmak suretiyle bu işlemi gerçekleştirebilecektir. Yapılan uygulama sonucunda ise, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verildiği gibi Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına, ilgili Şirketin ise giderlerinin artmasına neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; şirket personellerinin geçici görevle çalıştırıldıklarına ilişkin herhangi bir yazışmaya veya belgeye rastlanmadığı ifade edilmişse de; bulguda bahsedilen husus herhangi bir resmi görevlendirme olmaksızın şirket personellerinin İdarenin çeşitli birimlerinde fiilen çalıştığıyla ilgilidir. Söz konusu husus İnsan Kaynakları biriminden alınan veriler ışığında ele alınmıştır. Ayrıca bu hatalı uygulama bazı İBB şirketleri için hazırlanan Sayıştay Denetim Raporlarında da bulgu konusu edilmiştir. Dolayısıyla geçici iş ilişkisi ve kısmi süreli çalışma gibi uygulamalara son verileceği ilgili şirket denetim raporlarında yer almaktadır. Durum böyleyken İdare iştiraklerine ilişkin personel kaynağının şeffaf bir şekilde yönetilmesi, hem şirketlerde hem de İdarede personel verimini artıracaktır.

Sonuç olarak, insan kaynakları planlaması; çalışacak işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamak olduğu kadar hangi sayıda ve nitelikte personele gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının olası olduğunu öngörmek olarak da tanımlanabilir. Bu itibarla, İdarece ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilmesi ve mevzuatına uygun şekilde istihdam sağlanması gerekmektedir.

BULGU 67: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerde İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyeliğinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi ve Yönetim Kurulu Üye Sayısının Makul Seviyenin Üzerinde Olması

İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerinde Belediye tüzel kişiliğini yönetim kurulunda temsil etmek üzere belirlenen gerçek kişilerin, yöneticilik sıfatını haiz olmayan kişiler arasından seçildiği ve aynı zamanda makul seviyenin üzerinde yönetim kurulu üye sayısı belirlendiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinde; "*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir)*

veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç).” hükmüne yer verilerek memurların, ticari faaliyet yasağı açıklanmış, istisnai olarak memurların belediye şirketlerinde temsilen görev almasına cevaz verilmiştir.

6102 sayılı Kanun’un 359’uncu maddesinin beşinci fıkrasında; *“Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir. Yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebilir.”* denilerek kamu tüzel kişilerinin ya da bunların gerçek kişi temsilcilerinin pay sahibi oldukları şirketlerin yönetim kurullarına seçilebileceğine ilişkin genel bir hüküm getirilmiştir.

5393 sayılı Kanun’un “Şirket kurulması” başlıklı 70’inci maddesinde;

“Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir.”,

5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinde;

“Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.” denilmektedir.

Söz konusu mevzuatlar birlikte değerlendirildiğinde, belediye sermayesine sahip şirketlerde tüzel kişiliğin temsil yetkisi genel olarak 657 sayılı Kanun ile 6102 sayılı Kanun’da, özel olarak ise 5216 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi nedeniyle, büyükşehir belediyesinde yöneticilik sıfatına sahip kişiler, belediye tüzel kişiliği adına belediye şirketlerinin yönetim kurulunda görev alabilecekler, bunların dışındaki kişilerin görev alması ise, mevzuata uygun olmayacaktır. Dolayısıyla müdür ve üstü kadrolarda yer alan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak görev almasına mevzuat cevaz verirken danışman veya herhangi bir yöneticilik sıfatı haiz olmayan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak görev alması mevzuata uygun değildir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; "*Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur... Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz.*" hükümlerine yer verilerek, müdür ve üstü kadroların yönetici sıfatını haiz olduğu açıklanmıştır. Dolayısıyla belediye iştiraki şirketlerde, belediyeden görevlendirilecek yönetim kurulu üyelerinin de bu kişiler arasından seçilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6102 sayılı Kanun'un 365'inci maddesinde, "*Anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Kanundaki istisnai hükümler saklıdır.*" denilerek anonim şirketlerin yönetim ve temsil organı açıklanmıştır. Kanun'da yer alan diğer düzenlemelere (madde 367, 370) göre, anonim şirketlerde müdür veya genel müdürlük doğrudan doğruya yönetim organı olmayıp ancak yönetim kurulunca temsil yetkisi verilebilecek ve esasları iç yönergeyle belirlenecek bir birimdir. Söz konusu genel müdür, şirketin personeli olup İş Kanunu'na tabi olarak çalışmakta, pay sahibi belediyede/bağlı ortaklıkta yöneticilik vasfına sahip olmadığı gibi pay sahibi tüzel kişiliği temsil etme yetkisine de sahip bulunmamaktadır. Belediye şirketleri açısından, şirket esas sözleşmesinde sayısı belirtilen yönetim kurulu üyeliklerinden pay sahibi idareyi temsilen bulunacakların, pay sahibi tüzel kişilikte yöneticilik vasfını haiz personel olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerde, şirket genel kurulu tarafından belirlenen yönetim kurulu üyelerinin bazılarının Belediyede yöneticilik vasfını taşımadığı, İdarede veya bağlı idarede danışman, koordinatör, müdür yardımcısı veya memur olarak görev yapan kişilerin yönetim kurulu üyesi olarak belirlendiği, anonim şirketlerde yönetim organı olarak genel müdürlük müessesesi yer almadığı halde, yönetim kurullarında genel müdür olarak bazı kişilerin de yer aldığı görülmektedir. Bunların dışında İdarede görev yapmayan kişilerin de yönetim kurulu üyesi olarak görev yaptığı tespit edilmiştir.

İdarenin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinde pay sahibi olduğu şirketlerde yönetim kurulu üye sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 42: İştirak Şirketlerin Yönetim Kurulu Üye Sayıları

Şirket	Mevcut Üye Sayısı	Üyelerin Dağılımı
Ağaç AŞ	18	Başkan + Başkanvekili + Üyeler) + (1 Boş Üyelik)
Belbim AŞ	15	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
Beltur AŞ	14	Başkan + Başkanvekili + Üyeler + (1 Boş Üyelik)
Bimtaş AŞ	17	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Boğaziçi Yönetim AŞ	17	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Enerji AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
Güvensu AŞ	3	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Halk Ekmek AŞ	18	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler + (1 Boş Üyelik)
Hamidiye AŞ	17	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
İğdaş AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
İmar AŞ	15	Başkan + 3 Başkanvekili + Üyeler
İsbak AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
İsetaş AŞ	12	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İsfalt AŞ	18	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler + (1 Boş Üyelik)
İspark AŞ	19	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İsper AŞ	17	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İstaç AŞ	17	2 Başkanvekili + Üyeler + (1 Başkan Boş+1 Boş Üyelik)
İstgüven AŞ	13	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İston AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
İsttelkom AŞ	15	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İsyön AŞ	9	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
İYA AŞ	5	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Kiptaş AŞ	19	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Kültür AŞ	17	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Medya AŞ	13	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Metro İstanbul AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
Spor İstanbul AŞ	11	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Şehir Hatları AŞ	19	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Ulaşım AŞ	19	Başkan + Başkanvekili + Üyeler
Ugetam AŞ	19	Başkan + 2 Başkanvekili + Üyeler
Toplam	471	471 + 6 boş üyelik

Yine yukarıda yer verilen mevzuatta, yönetim kurulu üye sayısı ile ilgili açıkça bir sınırlandırma yer almamakla birlikte, İdare şirketleri belediye dolayısıyla kamu kaynağı ile kurulmuş özel hukuk tüzel kişileridir. 5018 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde Kanun'un amacının; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanarak kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini düzenlemek olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla doğrudan 5018 sayılı Kanun kapsamına girmese bile sermayesinde kamu payı olan belediye şirketlerinde etkin ve verimli bir mali politika izlenmesi beklenmektedir. Söz konusu şirketlerin kamu kaynağıyla kurulduğu, amaçları arasında kamu kaynağıyla görülecek hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin

arttırılmasının da yer aldığı, sermaye yapısındaki azalmaların kamu kaynağında azalma manasına geldiği hususları göz ardı edilmemelidir. Ayrıca 6102 sayılı Kanun'un 18'inci maddesine göre her tacir, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir. Buna göre Şirket yönetiminde yer alanların, tabi oldukları mevzuat çerçevesinde basiretli tacir gibi davranma yükümlülüğünü her işlemde uygulamaları zaruridir.

Ayrıca, 06.01.2022 tarihi itibarıyla Kamuyu Aydınlatma Platformuna(KAP) kayıtlı 596 şirketin yönetim kurulu başkan ve yönetim kurulu üye sayısı toplam 3.744 olup şirket başına ortalama 6,3 kişi düşmektedir. Ayrıyeten borsada işlem gören en büyük otuz şirketin (BİST30) toplam yönetim kurulu başkan ve üye sayısı 272 olup ortalama olarak şirket başına 9 kişi düşmektedir. İBB'nin iştiraklerine ilişkin duruma bakıldığında ise, 30 iştirak şirketinde yönetim kurulu başkanı ve üyesi olarak görevlendirilen toplam kişi sayısı 471 olup şirket başına ortalama 15,7 kişi düşmektedir. Türkiye'de faaliyet hacmi ve mali büyüklük olarak sektörlerinin önde gelen şirketlerindeki durum, yukarıda belirtilen sayılarda olmasına rağmen, İBB şirketlerinde yönetim kurulu üye sayısının makul ve mutad sayının üstünde olduğu aşikardır. Dolayısıyla makul bir sayının belirlenmesi hem şirketlerin menfaatleri hem de Belediye menfaatleri açısından önem arz etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin ortağı olduğu şirketlerde İdareyi temsil eden yönetim kurulu üyeliğinin usulüne uygun olarak belirlenmemesi konusyla ilgili olarak, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin beşinci fıkrası gereğince belediye personelinin iştirak şirketlerde görev alabileceğinin genel olarak değerlendirildiği ve 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile yöneticilik sıfatını haiz personellerin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği hükmüyle ise İdareye seçimlik bir hak tanındığı ifade edilmiştir. Ancak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu genel bir düzenleme olup 657 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde zaten; memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen görev alabilecekleri düzenlenmiş olduğundan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi, kişilere değil kuruma yönelik bir düzenleme olup, iştirak şirketlerinde görev verilebilecek kişileri belirlemektedir. Bu düzenleme, genel sekreter ve yöneticilik sıfatını haiz personele mutlaka yönetim kurulu üyeliği görevini verilmesini emretmemekle birlikte, iştirak şirketlerde görev verilebilecek personeli kısıtlamaktadır. Bu hükümden ortaya çıkan sonuç belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını sahip olmayanlara belediyenin iştiraki olan şirketlerde görev verilemeyeceğidir.

Öte yandan, üye sayısının makul düzeyin üzerinde olması hususunda ise, İdare tarafından; İBB iştiraklerinin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan anonim şirketler olduğu ve TTK hükümleri gereği anonim şirket yönetim kurulu üye sayısının asgari bir kişiden oluşabileceği öngörülmekle beraber; üye sayısı için herhangi bir üst sınır belirlenmediği, şirket esas sözleşmelerinde yönetim kurulu üye sayısı için bir alt ve üst sınır öngörülmüşse, söz konusu sınırlar çerçevesinde üye sayısının ne olacağına karar verme yetkisinin genel kurulda olduğu, İBB'nin büyük yapısı ve ona bağlı iştiraklerin sektörlerinde öncü ve Türkiye'nin önde gelen kuruluşlarından olduğu, günden güne artan İstanbul nüfusuna ve hizmet ihtiyacına uygun olarak iştirak şirketlerin üstlendikleri rollerde ve faaliyet alanlarında artış yaşandığı ve şirketlerin aynı kriterler çerçevesinde performanslarını ölçme ve sektördeki yerlerini görme imkanına sahip olduğu “Fortune 500 Türkiye”de İstanbul Büyükşehir Belediyesinin (İBB), 10 iştirak şirketi ile 2020 sıralamasına girmesinin de bunun kanıtı olduğu, iş hacmi büyüyen şirketlerin yönetim kurulu sayısının yönetim kurulu üyelerinin verimli ve yapıcı çalışmalar yapabilmeleri adına arttırıldığı ve esas sözleşmelerinde yer alan azami üye sayısını aşmayacak şekilde belirlendiği ifade edilmiştir.

Ancak bulguda da bahsedildiği üzere yönetim kurulu üye sayısında açıkça bir kısıtlama olmasa dahi şirketlerin sermaye yapıları dikkate alındığında kamu kaynağını etkileme riskini içerdiğinden ve ayrıca her tacirin ticari faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi davranması gerektiği de düşünüldüğünde yönetim kurulu üye sayılarının makul seviyelerde tutulmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Etkin, verimli politikalar ile şirket sermayelerinin güçlendirilmesinin dolayısıyla kamu kaynağının güçlendirilmesi anlamına geleceği değerlendirilmektedir.

Netice olarak, yönetim kurullarında İdareyi temsil edeceklerin İdarede yöneticilik vasfına sahip olması, yönetim kurulu üye sayısının ise, makul düzeyde ve diğer özel sektör şirketlere kıyasla mutata olan sayılarda olması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 68: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde;

dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımını ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise, yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkur düzenlemelere göre, işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret

ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyede görev alan kadrolu 2.619 işçiden 111'inin 100 ile 200 gün arasında, 15'inin 200 ile 300 gün arasında, birinin 311 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu durum; söz konusu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği, işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına da neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 69: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal ve kültürel destekler ile Belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma gibi konularda düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler Toplu Sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen bir hususta, ancak kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek

üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerde görüldüğü üzere; sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir husus konu edilememektedir. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

Ayrıca 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birincinin 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da *"Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin*

uygulanmasına devam olunur.” denilmektedir. Dolayısıyla Anayasa’nın ilgili hükmü gereğince de sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan mali ve sosyal haklara yer verilebilmesi için ancak kanun ile buna cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmelerinde, sosyal ve kültürel faaliyetler ile Belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma vb. konularda mevzuata aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 döneminde geçerli olan Sosyal Denge Sözleşmesinin “Sosyal Yardım ve Destekler” kısmındaki 16’ncı maddesinde;

“(1) Çalışanların İstanbul sınırları içerisinde Asya ve Avrupa Yakasında konut sahibi olabilmesi için çalışma yapar.

(2) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü çalışanlarının İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı ve iştiraklerine bağlı spor ve sosyal tesislerinden indirimli olarak faydalanması için çalışma yapar.”,

17’nci maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde görev yapmakta olan personelin (İşçi, memur, sözleşmeli personel) vefat etmeleri durumunda ücretsiz olarak yararlandıkları tüm hizmetler ile personelin eş, anne- baba ve çocuklarının vefatları ve boş mezar yeri tahsisleri için uygulanan %50 indirimden; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği’nin 4 üncü maddesinin 7 nci fıkrasında yeni bir düzenleme yapılarak İSKİ ve İETT Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmakta olan personelin (işçi, memur, sözleşmeli personelin) vefat etmeleri durumunda tüm hizmetlerden ücretsiz; eş, anne-baba ve çocuklarının vefatları halinde %50 indirim uygulanması yönünde gerekli çalışma ve mevzuat değişikliğini yapar.”,

18’inci maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ Genel Müdürlüğü ve İETT Genel Müdürlüğü memur ve sözleşmeli personeline memurların okul öncesi çocuklarının ihtiyaçlarına cevap verebilecek sayıda mer’i mevzuatlara göre yasal denetiminin sağlandığı

uygun pedagog ve öğretmen kriterini sağlayan kreş açılması veya kreş hizmeti veren kurumların hizmetinden faydalandırılmasına yönelik çalışma yapar.”,

19’uncu maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ Genel Müdürlüğü ve İETT Genel Müdürlüğü memur ve sözleşmeli personeline ulaşım için kullanılan mavi kartın, personelin kimlik kartında entegre olan İstanbul Kart’a dönüştürülmesini ve aylık belirlenen bedelin TL olarak yatırılması için çalışma yapar.”,

20’nci maddesinde ise;

8 Mart Dünya Kadınlar Günü münasebeti ile çalışan kadınlara yönelik işbirliği kapsamında etkinlikler düzenlenir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; sosyal denge sözleşmesinde, personelin konut sahibi olabilmesi için çalışma yapılmasına ilişkin hüküm konulmasının, sosyal tesislerden ve spor tesislerinden indirimli yararlanma hakkına dair maddelere yer verilmesinin Belediyenin mevzuat gereği görev ve yetkisi dahilinde olduğu ifade edilerek söz konusu konulara ayrıca sosyal denge sözleşmesinde yer verilmesinin mevzuata aykırı olmadığı, sözleşmeye konu olan bazı hususların çeşitli gerekçelerle uygulanmadığı ve personelin belediye spor tesislerinden indirimli yararlandırılmasının sözleşme çerçevesinde yapılan bir uygulama olmayıp ticari indirimler kapsamında yapılan bir uygulama olduğu ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu hususların sözleşmede yer alması 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin birinci fıkrasına aykırıdır. Bulguda da yer verilen ilgili hükümde sosyal denge sözleşmesinin kapsamı belirlenmiş ve nelerin sözleşmede olacağı açıklanmıştır. Kaldı ki, 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin sosyal denge tazminatını belirlemek üzere yapılacağı açıkça ifade edilmiştir. Durum böyle iken İdarece farklı mevzuat kapsamında ele alınması gereken konulara sosyal denge sözleşmesinde yer verilmesi hatalı bir uygulamadır. Aksi takdirde sosyal denge sözleşmesi amacını aşarak birçok konunun düzenlendiği karma bir sözleşme metni haline alacaktır.

Netice olarak, belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmelerinde, yukarıda belirtilen benzeri düzenlemelerin yer alması mevzuata aykırıdır. Sosyal denge tazminatı ödenmesine imkân veren sözleşmelerde, mevzuatta yer almayan hususların düzenlenmesi uygun olmayıp yalnızca sosyal denge tazminatı ödenmesi ile ilgili düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 70: Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

Tamamlanmış olan bazı işlere ait teminat mektuplarının, iade edilmek yerine, muhasebe kayıtlarında tutulduğu görülmüştür.

Hukuk sisteminde teminat mektupları bağımsız garanti sözleşmeleri olarak kabul edildiğinden ve garanti sözleşmeleri ile ilgili özel bir düzenleme bulunmadığından, teminat mektupları 818 sayılı mülga Borçlar Kanunu 125'inci maddesinde ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 146'ncı maddesinde yer alan on yıllık genel zamanaşımı süresine tabidir.

Teminat mektupları vadeli ve vadesiz olabilir. Vade, teminat mektubu veren tarafın sorumluluğunun saptanması bakımından önem taşır. Teminat mektuplarının içerdiği hükümler de zamanaşımının tespiti konusunda önem arz etmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminatların Geri Verilmesi" başlıklı 13'üncü ve 14'üncü maddesine göre mahsup işlemlerinin, yüklenicinin bu işten dolayı idareye ve Sosyal Sigortalar Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi hallerinde yapılması gerekmektedir. Mahsup işlemlerinin yapılmasına gerek bulunmayan hallerde, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise kabul tarihi veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren 2 yıl içerisinde idarenin uyarısına rağmen talep edilemeyen kesin teminat mektuplarının bankasına iade edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından düzenlenen bazı ihalelere ilişkin yüklenicilerden alınan teminat mektuplarının, ait oldukları ihale konusu işlerin tamamlanmış ve alınmalarının üzerinden uzun süre geçmiş olmasına rağmen halen iade edilmemiş oldukları tespit edilmiştir. En eskisi 1988 yılına ait olup, üzerinden uzun süreler geçmiş olmasına rağmen iade edilmeyen

söz konusu teminat mektupları ilgili yüklenici firmalar aleyhine bazı durumlara yol açmaktadır. İhale konusu işlerin bitmiş ve üzerinden belli bir süre geçmiş olmasına rağmen teminat mektuplarının iade edilmemesi, muhasebe kayıtlarında hataya neden olduğu gibi ilgili yüklenici firmaların mektup dolayısıyla bankaya komisyon ve komisyona bağlı olarak da BSMV(Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi) ödemesine sebep olmaktadır.

Ayrıca teminat mektuplarında vade ve zamanaşımı konusu önem arz etmektedir. Vadeli teminat mektuplarında, mektuba vade süresinin sonuna kadar yazılı bir ödeme talebinde bulunulmaması halinde teminat mektubunun hükümsüz hale geleceğine dair açık bir ifadenin eklenmemesi halinde, mektup vade tarihinden sonra 10 yıllık zamanaşımı sonuna kadar takibe konu olabilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; muhasebe sisteminde gerekli yazılım çalışmalarının yapılarak teminat mektuplarıyla ilgili hesapların düzenli olarak kontrol edildiği, bu uygulama ile vadenin bitmesinden önce ilgili birimlere bildirim yapıldığı, iade için evrakları tamam olan yüklenicilerin talep etmemesi halinde resen bankasına iade yapıldığı, vadesi geçen teminat mektuplarının çoğunu İdareye bağlı Hal Müdürlüğüne alınmış teminat mektuplarının oluşturduğu, süresi geçen teminat mektuplarının mevzuat gereği muhasebe kayıtlarından çıkartılarak ilgili birimlere iade edildiği ifade edilmiştir. Ancak İdarenin kayıtlarında süresi geçmiş teminat mektupları bulunmakta olup söz konusu mektuplara ilişkin işin kesin kabulü yapılmış, alım süreci bitmiş ve mevzuatta öngörülen diğer hususların tamamlanması ile mektupların ilgili hesaplardan çıkarılması gerekmektedir. Yukarıda da yer verilen düzenlemeler gereği süresi bitmiş teminat mektuplarının İdare kayıtlarından çıkarılmasının mevzuatla uyarlı olacağı açıktır.

Sonuç olarak, süresiz olarak düzenlenmiş olsa dahi bitmiş olan işlere ait belirtilen teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarından çıkarılmaması, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabının olması gerekenden fazla görünmesine neden olmuştur.

BULGU 71: Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Gerçekleştirilen Günlük Nakit Tahsilatlarında İdarece Belirlenen Sınırın Aşılması

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:67)’nde, parasal sınırlar ve oranlar belirlenmiş ve Harcama Yetkilisi Mutemedi Avans Sınırları; yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için illerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50.000’i geçen ilçelerde 2.100,00 TL olarak belirlenmiştir.

Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri” başlıklı 5’inci maddesinde ise; veznedar, tahsildar, icra memuru gibi unvanlarla muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almak, vermek ve göndermek üzere görevlendirilenlerin muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

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

“... süreler beklenmeksizin yatırılacak miktarı belirlemeye, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlık, kapsamdaki diğer kamu idareleri için ise üst yöneticiler yetkilidir.” hükme istinaden İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 16.01.2013 tarih ve

54283 sayılı Başkanlık Onayı ile günlük nakit tahsilat limitleri belirlenmiştir. İlgili Onay yazısında; muhasebe yetkilisi mutemetlerince 7 günlük süre beklenmeksizin yatırılacak miktarın üst sınırının nakit tahsilat yoğunluğu nedeniyle Mezarlıklar Müdürlüğü için her yıl Bütçe Kanunu ile belirlenen avans limitinin 5 katı, diğer müdürlükler için ise 2 katı kadar olacağı, ayrıca Mezarlıklar Müdürlüğü tahsilatlarının yapılabilmesi için bir kamu bankasında açılmış hesabının da bulunması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, Avrupa Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğü ve Anadolu Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğünde görev yapan mutemetlerin yapmış oldukları günlük nakit tahsilatların; avans limitinin 5 katını, yani 10.500,00 TL'yi aşacak şekilde gerçekleştirdiği görülmüştür. Aşağıdaki tabloda muhasebe yetkilisi mutemetlerinin belirlenen avans limitlerini aşan günlük nakit tahsilatları örnek olarak gösterilmiştir:

Tablo 43: Avans Limitini Aşan Günlük Nakit Tahsilat Tutarı

Tarih	İrsaliye No	Bölge	Adet	Toplam (TL)
31.03.2021	34	Müdür Yardımcılığı (Beyoğlu)	69	120.560,00
26.04.2021	53	Müdür Yardımcılığı (İstanbul 1. Bölge)	23	77.475,00
31.03.2021	33	Müdür Yardımcılığı (Anadolu 2. Bölge)	56	70.970,00
29.03.2021	36	Müdür Yardımcılığı (Anadolu 1. Bölge)	45	65.750,00
30.03.2021	62	Müdür Yardımcılığı (Anadolu 3. Bölge)	50	64.160,00
29.03.2021	61	Müdür Yardımcılığı (Anadolu 3. Bölge)	73	62.260,00
05.04.2021	21	Müdür Yardımcılığı (İstanbul 1. Bölge)	38	53.820,00
08.03.2021	24	Müdür Yardımcılığı (Anadolu 2. Bölge)	71	52.590,00
10.03.2021	18	Müdür Yardımcılığı (İstanbul 1. Bölge)	24	51.015,00
29.03.2021	51	Müdür Yardımcılığı (Beyoğlu)	61	49.290,00
10.03.2021	42	Müdür Yardımcılığı (Beyoğlu)	48	49.185,00
22.04.2021	65	Müdür Yardımcılığı (Beyoğlu)	52	47.220,00
09.03.2021	17	Müdür Yardımcılığı (İstanbul 1. Bölge)	36	46.980,00

25.03.2021	32	Müdür Yardımcılığı (Beyoğlu)	25	45.280,00
19.04.2021	49	Müdür Yardımcılığı (İstanbul 1. Bölge)	39	42.780,00

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

Bulguda yer alan tespit, Avrupa Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğü ve Anadolu Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğünde görev yapan mutemetlerin yapmış oldukları günlük nakit tahsilatların; avans limitinin 5 katını, yani 10.500,00 TL'yi aştığı, günlük nakit tahsilatların belirlenen limit dâhinde yapılması ve limiti aşan tahsilatların ise havale, EFT, POS cihazı vb. tahsilat yöntemleri kullanılarak yapılması gerektiği yönündedir. Günümüz bankacılık işlemlerine yönelik teknolojik imkanların (internet ve mobil bankacılık işlemlerinin) geliştiği bir dönemde kamu maliyesindeki ekonomik değerlerin tüm şeffaflığıyla kontrol zafiyeti oluşturmadan kayıt altına alınması sorumluluk açısından önem arz etmektedir. Ayrıca bulguda yer alan düzenlemelerde Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin yapmış olduğu günlük nakit tahsilat işlemlerinin, İdarece belirlenen günlük nakit tahsilat limitinin sınırları içinde gerçekleşmesi yasal bir zorunluluktur.

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

BULGU 72: Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Olan Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer Alması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı ile, Karara ekli listedeki iskele alanlarının, hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devredilmesinin, söz konusu koşul yönünden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine ve 2886 sayılı Kanun'a aykırı olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde;

"... Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmek suretiyle, büyükşehir belediyelerinin şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle maddede yer alan işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise, belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği (kiralabileceği) belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı ile; Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının 14.03.2041 tarihine kadar ve aylık cironun %1,2'si+KDV bedel karşılığında işletilmesi için, belirtilen alanlarda hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalmak üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci ve 26'ncı maddeleri uyarınca İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye tahsisine karar verilmiştir.

Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının kullanma, yaşama, bağlama ve barınma suretiyle işletilmesi; ihale yapılmaksızın, söz konusu alanlarda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşlara (Mavi Marmara, Turyol, Boğzaiçi Yoltur, Prens Tur, Dentur Avrasya, Altınboynuz, Embaktur, Deniz Vasıtaları Esnaf Odası) doğrudan sözleşme

imzalanarak verilmiştir.

Belediye Meclis Kararı ile, Karar'a ekli listedeki iskele alanları, hali hazırda UKOME kararları ile bu yerlerde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devir edilmiş olmakla birlikte, söz konusu koşul, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine ve 2886 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketlerinin Büyükşehir Belediyesinden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında işletmesini devraldıkları yerlerin üçüncü kişilere devri, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmak durumundadır. Söz konusu Meclis Kararı ile bu iskele alanlarında hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların haklarının saklı tutulması yapılacak ihalede rekabeti engelleyici bir düzenlemedir.

5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtildiğinden, UKOME kararları ile ihale yapılmaksızın taşınmaz ve işletme hakkı devri de mümkün bulunmamaktadır.

Meclis Kararında yer alan koşulun kaldırılması ve yukarıda belirtilen alanlarda yapılacak toplu taşıma hizmetlerinin kiraya verilmesi durumunda, söz konusu hizmetlerin bütün isteklilerin katılabildiği 2886 sayılı Kanun'a göre yapılacak bir ihale ile üçüncü kişilere gördürülmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusunun İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi gündemine sunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgu da ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, 5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtildiğinden, UKOME kararları ile elde edilen haklar, karardaki süre ve şartlarla korunabilecek olup süresiz, saklı ve kazanılmış hak olarak kabul edilemez. Öte yandan, belediyelere imtiyaz olarak kanunla tanınmış olan hakların, süresiz olarak başka bir kişi veya kuruma devredilmesi, gerek belediye kanunları gerekse ihale kanunlarına göre mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, işletme hakkının belediye şirketine devredilmesi 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun olmakla birlikte, söz konusu devirde hukuki olarak mevcut

olmadığı halde varmış gibi saklı haklarla ilgili koşullar getirilmesi, mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 73: Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi

İdarenin ruhsatlandırma yetkisi dâhilinde bulunan iş yerlerinden, ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam ettikleri tespit olunanların faaliyetten men edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde;

"...

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

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

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

Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesi birinci fıkrasının (h) bendinde, ceza gelirleri büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almıştır.

Diğer yandan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde;

"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir." hükmü yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre de, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki iş yerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası" başlıklı 39'uncu maddesinde:

“...bu işyerlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak ruhsatsız işletildiğinin tespiti halinde ise süresiz olarak ya da ruhsat alıncaya kadar mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından faaliyetten men edilir. Faaliyetten men'e ilişkin onay uygulanmak üzere yetkili idareye bildirilir. Yetkili idare en geç üç işgünü içinde faaliyetten men'e ilişkin kararı işyerini mühürlmek suretiyle uygulayarak buna ilişkin tutanağın bir suretini ilgili mülki makama gönderir. Yetkili idare, işyerinin faaliyetten men'ine ilişkin kararı süresinde uygulamazsa, sorumluluğu yetkili idareye ait olmak üzere kapatma kararı kolluk güçleri tarafından re'sen uygulanır ve yetkili idareye bilgi verilir.” denilmektedir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden, İdarenin bazı işletmelere ruhsat verme yetkisinin bulunduğu, söz konusu ruhsat verme işlemine istinaden ilgililerden ruhsat harcı alınması gerektiği, söz konusu ruhsatı almadan faaliyet gösteren işletmelerin tespiti halinde idari prosedürlerin yerine getirilerek ilgili işletmelerin faaliyetten men edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu işletmeler ruhsatsız olarak işletilmeleri nedeniyle süresiz olarak faaliyetten men edilecek, daha sonra ruhsat almaları halinde faaliyetten men kararı kaldırılacaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumluluk alanına giren iş yerlerinden çok sayıda işletmenin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. İdarenin yetki alanındaki işletmelerden ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edildiği halde halen faaliyette bulunan işletme sayısı 2021 yılı sonu itibariyle 599 'dur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edilerek gerekli cezai müeyyide uygulama işlemlerinin başlatıldığı, aynı zamanda bu işletmelerle ilgili ruhsatlandırma çalışmalarının da devam ettiği, diğer taraftan da mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerinden, yapılan denetimlerde faaliyete başladığı tespit edilen işyeri ilgilileri hakkında ise “Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı” tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar bağlamında, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelerin faaliyetten men edilmesi ve gerekli diğer yasal işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 74: İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması

İdarece 25 yaş altındaki lisans ve ön lisans düzeyinde eğitim gören üniversite öğrencilerine "Eğitim Yardımı" adı altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığı olmaksızın doğrudan nakdi ödemede bulunulduğu görülmüştür.

5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesinde;

“Burs ve kredilerin verilmesi

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.

...bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar... kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan kurumlar... ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (...) (1) birinci fıkrada belirtilen yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdî yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamazlar; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirirler.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu dışında kalan kurum ve kuruluşlarca bildirilen öğrencilere ödeme yapılabilmesi için bu kurum ve kuruluşlarca gerekli meblağ, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca belirlenen ödeme tarihinden en geç otuz gün öncesine kadar, Kurum hesabına yatırılır.

...” hükümleri yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin K.2008/165 sayılı Kararıyla, maddenin ikinci paragrafında parantez içinde yer alan “belediyeler hariç” ifadesi Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğundan, belediyeler dâhil kamu kurumlarınca üniversite öğrencilerine burs ve benzeri adlar altında ödeme yapılması imkânı kalmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak belediyenin görevleri arasında

sayılmış; 38'inci maddesinde de bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri olarak gösterilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, belediyelerce görev ve sorumlulukları içinde yer alan sosyal hizmet ve yardım kapsamında sayılabilecek yükseköğrenim öğrencilerine yönelik nakdi yardımları, adı ne olursa olsun doğrudan yapamayacaklardır. Belediyece bu amaçla ayrılmış ödenekler, ancak Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla kullanılabilir.

İdarece, üniversite öğrencilerine nakit olarak eğitim desteği adı altında burs ödemesi yapılacağı ve yararlanmak isteyenlerin de başvuruda bulunmaları gerektiğine dair duyuru yapılarak, 25 yaş altındaki lisans ve ön lisans öğrencilerine bütçeden söz konusu nakdi yardımların ödendiği anlaşılmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde nakdi yardımlar düzenlenmiştir. Gerek bu maddede, gerekse Yönetmelik'in diğer maddelerinde, yardımdan yararlanılabilmesi şartı olarak lisans veya ön lisans öğrencisi olma ve 25 yaşın altında olma şartları yer almadığı gibi, üniversite öğrencileri için eğitim yardımı ya da desteğine ilişkin bir düzenleme de yer almamaktadır. Yönetmelik'te, kamuya ait eğitim kurumlarında eğitimini sürdürmekte olan yükseköğrenim dâhil muhtaç öğrencilerin sosyal yardımlardan yararlanma hakkı olduğu ifade edildiğinden, bu öğrencilere 14'üncü maddeye göre, ancak aynı yardım yapılabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Beleyenin, 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesi anlamında yoksul, ihtiyaç sahibi öğrencilere burs ya da kredi adı altında bir ödeme yapmadığı, üniversitelerde okuyan ve maddi imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle öğrenimlerini sürdürmekte zorlanan üniversite öğrencilerine ve ailelerine 5393 sayılı Kanunun 14/a, 38/n ve 60/i madde hükümleri ile bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulmuş olan "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde nakdi (sosyal) yardım yaptığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal yardım yapmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olduğu; 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmanın belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayıldığı ve Kanun'un 60'ncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde de dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer aldığı, bu kapsamda 5393 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat

gereği, sosyal devlet ve toplumsal belediyecilik anlayışı içerisinde yoksunluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesiz ve özürllüer ile maddi imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle öğrenimlerini sürdürmekte zorlanan yükseköğrenim öğrencilerine bütçe olanakları çerçevesinde yardımda bulunulduğu, üniversite öğrencilerine ve ailelerine yapılan ödemelerin; burs veya kredi gibi belirlenmiş periyotlarla ve miktarlar şeklinde yükseköğrenim öğrencilerine sağlanan yardımlardan farklı olduğu, bu doğrultuda Sayıştay Başkanlığı 6. Dairesinin 17.11.2016 tutanak tarihli ve 393 no.lu kararına göre 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a, 38/n ve 60/i maddeleri kapsamında maddi durumu iyi olmayan ailelerin yükseköğrenime devam eden çocuklarına yapılan nakdi sosyal yardımın, 5102 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki sınırlamalarla değerlendirilemeyeceği, nihai olarak bulguda bahsi geçen ödemelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a, 38/n ve 60/i maddeleri kapsamında ve bu madde hükümlerine göre yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine dayanılarak maddi durumu iyi olmayan ailelere ve yükseköğrenime devam eden çocuklarına periyodik olmayan nakdi sosyal yardım ödemesi olup ilgili mevzuatına aykırı bir durumun söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

İlk olarak belirtmek gerekir ki, ilk derece mahkeme kararları ilgili oldukları konuya münhasır olduklarından genel hüküm oluşturmamakta, dolayısıyla, uygulama alanına genel etkileri bulunmamaktadır.

Diğer yandan; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendinde göre mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal yardım yapmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olduğu; Kanun'un 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (n) bendine göre bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmanın belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayıldığı ve Kanun'un 60'ncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde de dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer aldığı hususlarında farklı bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Ancak, bulguda belirtilen husus dar gelirli ailelere/öğrencilere söz konusu yardımların yapılmasının değil, yardımların yapılma usulünün mevzuata aykırı olmasıdır. Zira, adı ne olursa olsun, verilme periyodu nasıl belirlenirse belirlensin; istisna sayılanlar dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamayacakları ve ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve

Yurtlar Kurumuna bildirecekleri açıkça hükme bağlanmıştır.

Belirtilen hükmün ilgili bütün kamu kurumlarınca iyi niyetle değerlendirilmesi ve uygulanması, hem idarelerin hukuki meşruiyetini hem de idareler arasında adil görüntüyü tesis edecektir. Aksi halde, farklı kavramsallaştırmalar ile Kanun'un söz konusu düzenlemesinin bertaraf edilmesi çok kolay olacaktır. Diğer bir ifadeyle; esasında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu ile benzer kriterleri kullanarak yardıma muhtaç ve başarılı öğrencilere burs verilmesi hedeflenirken, söz konusu uygulamayı “yardıma muhtaç ailelere yardım” altında kavramsallaştırmak ve ilgili mevzuatın dışına çıkarmak yasal düzenlemeyle uyarlı olmayacaktır. Ayrıca, söz konusu uygulamanın burs olmadığını vurgulamak için, yapılan yardımların belli periyotlar halinde yapılmadığını savunmak da, Anayasa Mahkemesinin iptali sonucunda oluşan yasal çerçeveyi anlamsız kılmaktadır.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu tarafından verilen burslar da yardıma muhtaç ve başarılı öğrencilere, sonuçları itibariyle de yardıma muhtaç ailelere verilmektedir. Bu bağlamda, farklı kavramsallaştırmalar ve tanımlamalar ile; bütün idareler için adil bir çerçeve oluşturan yasal düzenlemenin bertaraf edilmemesi gerekmektedir. Esasında, periyodik olarak yapılabilecek burs ödemelerinin blok olarak tek seferde ya da birkaç seferde “sosyal yardım” adıyla ödenmesi yolu tercih edilirse, söz konusu ödemelerin burs niteliğinde olmadığını savunmak yasal düzenlemeye uygun olamayacaktır.

Sonuç olarak, İdarece tekrar eden periyotlar veya tek seferde aynı kişilere ödemede bulunulması, 5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesindeki düzenlemeye aykırı olup, yardıma muhtaç öğrencilere verilecek burs ya da yardımların Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla yapılması uygun olacaktır.

BULGU 75: Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması

İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinden bir kısmının, cari hesaplara aktarılarak muhtelif harcamalarda kullanıldığı anlaşılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda

toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesinde;

“12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla :

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) İslah olunacak gecekonduların bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” denilerek fon kaynaklarının hangi alanlarda kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin, 775 sayılı Kanun kapsamındaki gelirlerinin izlendiği toplam 6 adet banka hesabının olduğu; ilgili hesaplara ait banka ekstreleri ve yevmiye kayıtları incelendiğinde, bu hesaplardan İdarenin diğer cari hesaplarına 2021 yılı içerisinde toplam 63.576.351,79 TL aktarıldığı ve muhtelif harcamalarda kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 5018 sayılı Kanun'un “Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri” başlıklı 5'inci maddesinde kamu maliyesinin temel ilkelerinin belirtilmiş olduğu, Mezkûr Kanun'un “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesine göre kamu kaynaklarının kullanımında hesap verme sorumluluğunun açıklandığı, İBB'nin diğer birimlerinde gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekonduların yapımının önlenmesi kapsamında yapılan harcamalar sonucu belediye cari hesabının Mesken Müdürlüğü'nün gider hesabından alacaklı duruma geldiği, Emlak Müdürlüğü kayıtlarında bulunan 2 adet taşınmazın 23.05.2018 tarihli ve 4072 sayılı Başkanlık onayına istinaden 187.213.114,07 TL bedelle 31.08.2018 tarihli ve 2103216 yevmiye no.lu muhasebe işlem fişi ile muhasebeleştirilerek Mesken Müdürlüğüne devredildiği, aktarılan tutarların da bahse konu taşınmazların devrinden kaynaklandığı ifade edilmişse de; yukarıda açıklandığı üzere gecekondular fonundaki tutarların hangi harcamalarda kullanıldığının tespiti ve fonda biriken

paraların hesabının doğruluğu açısından tüm giderler ve gelirlerin aynı hesaptan izlenmesi mevzuata uyarlı olacaktır. Ayrıca mevzuat gereği fonda biriken meblağın, Kanun'a uygun şekilde harcanması zaruri olduğundan, diğer cari hesaplara aktarımının yapılması hatalı bir uygulamadır. Ayrıyeten İdarenin göndermiş olduğu cevapta 2018 yılındaki taşınmaz devrinden bahsediliyorsa da, 2018, 2019 ve 2020 raporlarına gönderilen cevaplarda da aynı gayrimenkul devri nedeniyle söz konusu aktarımın yapıldığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bahsi geçen sürede Mesken Müdürlüğünden cari hesaba yapılan aktarımlarla söz konusu gayrimenkul devrine ilişkin alacağın kapanmış olduğu ve mesken hesaplarının alacaklı durumda olduğu değerlendirilmektedir.

Netice olarak, İdarenin gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 76: İdarenin Mülkiyetindeki Toptancı Hallerinde Bir Kişiyi Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması

İdarenin yönetiminde bulunan sebze ve meyve hallerinde bir kişinin dolaylı olarak kullanımında birden fazla iş yerinin bulunduğu anlaşılmıştır.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Toptancı hallerindeki iş yerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi" başlıklı 11'inci maddesinde;

"...k) Doğrudan veya dolaylı olarak aynı toptancı halinde birden fazla işyeri kiraladığı veya satın aldığı ya da aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri tahsis edildiği veya kiralandığı anlaşılanların,

l) İşyerinin kiralanması veya satılmasında ya da satış yerinin kiralanması veya tahsisinde ilgili yönetmelikte belirlenen şartları taşımadıkları veya sonradan kaybettikleri anlaşılanların,

kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verilir..." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Toptancı halindeki işyerleri, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara

kiralanır ya da satılır. Aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir. İşyeri, adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamaz veya satılamaz.",

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasında ise;

"Aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiler, durumlarını 1/7/2015 tarihine kadar 28 inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirir." hükümleri yer almaktadır.

Bahsi geçen Kanun'a ait komisyon raporu ve kanun tasarısının genel gerekçesi incelendiğinde;

"...Günümüzde ekonomik politikalarla güdülen amacın enflasyonu makul seviyelere çekerek sağlıklı büyümenin temellerini güçlendirmek olduğu bilinmektedir. Enflasyon üzerine yapılan açıklamalar değerlendirildiğinde, işlenmemiş gıda fiyatlarındaki yüksek oranlı artışın enflasyon üzerinde büyük bir etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

...

Anılan Kanun Hükmünde Kararname ve değişiklikleri ile; sebze ve meyve ticaretinin kalite, standart ve sağlık kurallarına uygun olarak serbest rekabet sistemi içerisinde yapılması, üretici ve tüketiciler ile sebze ve meyve ticaretini meslek edinenlerin çıkarlarının dengeli ve eşit şekilde korunması ve toptancı hallerinin modern ve çağdaş bir altyapı sistemine kavuşturulması amaçlanmış ancak, aradan geçen yaklaşık ondört yıllık süre boyunca bahsi geçen bu amaçlara ulaşamamıştır...

Tasarıyla; rekabetçi yapının sağlanması, üreticinin, emeğinin karşılığını alabilmesi, tüketicinin, yeterli, kaliteli, güvenilir, sağlıklı ve uygun fiyatlı mal talebinin karşılanabilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, gıda güvenliğinin temin edilmesi, kayıt dışılığın önlenmesi, tedarik, dağıtım ve satışta etkinliğin sağlanması, toptancı halleri ile pazar yerlerinin çağdaş bir altyapıya kavuşturulması, üretici ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması, meslek mensuplarının faaliyetlerinin düzenlenmesi amaçlanmıştır..." ifadelerine yer verilerek rekabetçi ortamın önemi, gıda fiyatlarının enflasyona etkisi, kayıtdışılığın önlenmesi, gıda güvenliği gibi konular değerlendirilmiştir.

Ayrıca söz konusu komisyon raporunda; *"Alt Komisyonunda Tasarı üzerinde yapılan*

görüşmeler sırasında;

...

Üretici bölgelerindeki hallerde tüccarın, paketleme ve ambalajlama yapmak zorunda olduğu, bunları yapabilmek içinde birden fazla işyerine sahip olması gerektiği, bu sebeple Tasarıdaki halden bir tek işyeri alma hükmünün olumsuz sonuçları olabileceği ifade edilmiştir.” denilmiştir. Bu ifadelerden, tek bir iş yeri alma hükmünün tartışıldığı ancak yine de Kanun metninde kaldığı anlaşılmaktadır.

Mevzuatında belirtildiği üzere, sebze ve meyve toptancı hallerinde; aynı kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir iş yeri kiralanabilmekte veya satılabilmektedir. Diğer yandan, bahsi geçen Yönetmelik yayımlanmadan önce, aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla iş yeri bulunanlar ile bir iş yerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişinin bulunması halinde, söz konusu kişiler mevcut durumlarını 01.07.2015 tarihine kadar Yönetmelik’te belirlenen duruma uygun hale getirmekle mükellef tutulmuşlardır.

Yapılan incelemede, Bayrampaşa hali ve Ataşehir halinde bulunan 764 iş yerinden 127’sinin ortaklık yapılarında mevzuata aykırılığın mevcut olduğu; söz konusu 127 iş yerinin ortaklık yapısında dolaylı olarak 60 kişinin yer aldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu aykırılığa örnek olarak aşağıdaki durumlar verilebilir:

-Aynı kişinin, “Müdür Ortak” ünvanıyla %100 hissesine sahip olduğu iki şirketin aynı halde iki farklı iş yerine sahip olması.

-Aynı kişinin %50’sinden fazlasına sahip olduğu üç şirketin, aynı halde üç farklı iş yerine sahip olması.

-Aynı kişinin %100 ve %50 ortaklık oranlarına sahip olduğu iki şirketin aynı halde iki işyerinin olması.

Toptancı hallerindeki iş yerlerinin durumu kiracıları veya malikleri tarafından ilgili Yönetmelik düzenlemesine uygun hale getirilmemiş olup İdare de bu durumu takip etmemiştir. Dolayısıyla, uyumlulaştırma için en son tarih olarak belirlenen 01.07.2015 tarihinden sonra da kiralama veya satınalma şeklinde birden fazla iş yerinin aynı kişi veya ortaklıklarca kullanımına devam edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in yürürlüğe girmesi sonucunda hallerde faaliyet gösteren adi şirket ve ortaklıklardan, birden fazla işyeri olan gerçek ve tüzel kişilerden, durumlarını 01.07.2015 tarihine kadar Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasına uygun hale getirmelerinin istenmiş olduğu, belirtilen tarih sonunda ve halihazırda İdare hallerinde gerçek veya tüzel bir kişiye birden fazla iş yeri kiralanmadığı veya satılmadığı, Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan dolaylı kiralama veya satmanın nasıl olacağı veya hangi hallerde dolaylı kiralama veya satılmadan bahsedilebileceği hususlarında mevzuatta herhangi bir açıklık getirilmediği ve bu kapsamda Ticaret Bakanlığına ve İBB Hukuk Müşavirliğine görüş sorulduğu, gelen görüşlerin *"Ticari şirketlerin ortaklarından ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması nedeni ile tüzel kişiliklere işyeri kiralanması ya da satılması işleminde söz konusu tüzel kişilerin ortaklık yapısının dikkate alınmaması gerektiği, bir kişinin ortaklık payına bakılmaksızın, birden çok sermaye şirketine ortak olmasının işyeri kiralama ya da satış işleminde herhangi bir engel teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir."* yönünde olduğu, dolayısıyla İdarenin belirtilen görüşler doğrultusunda Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasını uygulamış olduğu,

Ayrıca uygulamanın Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasına uygun hale getirilmesiyle ilgili çalışmalara başlandığı, ilk etapta 2022 yılı itibari ile kiracılık hakkı devralmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin aynı toptancı halinde/şubesinde doğrudan veya dolaylı olarak başka bir işyerinin bulunup bulunmadığı ve şirket hissedarlarının da toptancı halinde işyeri kiracısı olup olmadığı ve kiracılık hakkı bulunan tüzel kişilerin de hisse sahibi olup olmadıklarının araştırılarak devir işlemlerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, Bakanlık görüşleri ve Hukuk Müşavirliği görüşleri doğrultusunda hareket edildiği ifade edilse de; bu görüşlerin isabetli olmadığı, aksi halde Yönetmelikte açıkça yazan *"dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir"* ifadesinin bir anlam ifade etmeyeceği ve hangi durumun dolaylı olarak değerlendirileceğinin muğlak kalacağı düşünülmektedir. Ayrıca hem Ticaret Bakanlığı hem de İBB'nin verdiği görüşler ilgili mevzuatları gereği istişarî nitelikte olup, mevcut haliyle de mevzuatla uyarlı olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yukarıda anlatılan gerekçelerle ilgili iş yerlerindeki dolaylı kullanımların mevzuatta belirtildiği şekliyle düzeltilmesi elzemdir. İdare tarafından belirtilen düzeltmenin sağlanmasına ilişkin süreç, yeni devir süreçleriyle ilgili olup önceki kullanımların da bulgu doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Netice olarak, Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile Geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasına uygun olarak, sebze ve meyve hallerinde faaliyet gösteren kişi ve ortaklıkların, durumlarını mevzuata uygun hale getirmeleri sağlanmalıdır.

BULGU 77: Belediye Şirketine İhale ile Verilen İş Kapsamında Yapılması Gereken Tahsilatların Eksik Yapılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesince ihalesi yapılan "İBB'nin Mülkiyeti, Yönetimi ve Tasarrufu Altında Bulunan Alanlarda Akıllı Şehircilik Uygulamalarının 3 Yıl Süre ile İşletilmeye Verilmesi İşine" ilişkin sözleşmenin uygulanması sürecinde gelir tahsilatlarının eksik yapıldığı görülmüştür.

İBB'nin Mülkiyeti, Yönetimi ve Tasarrufu Altında Bulunan Alanlarda Akıllı Şehircilik Uygulamalarının 3 Yıl Süre ile İşletilmeye Verilmesi İşine, Belediye Encümeninin 12.02.2020 tarihli ve 145-30 sayılı Kararı'na istinaden, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde 5.600.000,00 TL+KDV/Yıl bedel ve 1.008.000,00 TL teminatla ihale edilmiş olup, ihaleyi kazanan firma ile İstanbul Beyoğlu 43'üncü Noterliğinden onaylı 13.03.2020 tarihli ve 09374 sayılı işletme sözleşmesi imzalanmıştır.

Sözleşme imzalanması sonrası yüklenici tarafından İdareye yazılan yazıda; İşletme Sözleşmesinin 11'inci maddesinde yer alan mücbir sebeplerden "genel salgın hastalık" durumunun oluştuğu ve bu suretle sözleşme başlangıç tarihi olan 13.03.2020 ile mücbir sebebin sona ereceği öngörülen 12.09.2020 tarihleri arası dönemin mücbir sebep kapsamında değerlendirilmesi, bu 6 aylık sürenin sözleşme sonu olan 13.03.2023 tarihinden sonraya ilave edilmesi ve bu 6 aylık süre için 2020 yılında ödenecek 2.800.000,00 TL+KDV'nin 12.03.2023 tarihinden sonraya eklenecek ilave süre başlayınca ödenmesine karar verilmesi talep edilmiştir.

Sonrasında ise İdare tarafından, 7244 sayılı Kanun ve 11.05.2020 tarihli ve 425 sayılı İBB Meclis Kararı kapsamında; pandemi sürecinin sözleşmenin 11'inci maddesinde açıklanan mücbir sebeplerden olması nedeniyle, sözleşme süresinin 3 ay daha uzatılması ve bu çerçevede 13.03.2020 tarihinden itibaren sözleşmenin 12'nci maddesi gereğince 4 ay içerisinde ödenmesi gereken 2020 yılı işletme bedelinin son ödeme tarihinin üç yıl ertelenerek 13.06.2023 olarak belirlenmesine karar verilmiştir.

Söz konusu İdare Kararı'nda bahsi geçen Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda

Değişiklik Yapılmasına Dair 7244 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin (ç) bendinde de; *“Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlara ilişkin olarak ilgili mevzuatınca yapılan satış, ecrimisil ve kiralamadan kaynaklanan bedellerin veya tutarların, 19/3/2020 tarihinden itibaren 3 aylık döneme ilişkin tahsil edilmesi gereken kısımlarının 3 ay ertelenmesine büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve birliklerde meclis; bağlı kuruluşlarda ise yetkili karar organı yetkilidir. Bu süreler, bitiminden itibaren ilgisine göre Çevre ve Şehircilik Bakanı veya İçişleri Bakanı tarafından 3 aya kadar uzatılabilir. Söz konusu alacaklar ertelenen süre sonunda, ertelenen süre kadar aylık eşit taksitler halinde, herhangi bir gecikme zammı ve faiz uygulanmadan tahsil edilir. Faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunamayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedelleri tahsil edilmez.”* hükmüne yer verilerek, kiraların üç ay ertelenebileceği ve bu ertelenen süre sonunda, ertelenen süre kadar aylık eşit taksitle tahsil edileceği, ertelemelerden sonra da faaliyette bulunmayan işletmelerin kira bedellerinin tahsil edilmeyeceği ifade edilmiştir.

Bahsi geçen Kanun'un verdiği yetki çerçevesinde 11.05.2020 tarihli 425 sayılı İBB Meclis toplantısında; *“Belediyemizin 19.03.2020 tarihinden itibaren üç aylık döneme ilişkin tahsil edilmesi gereken kira, ecrimisil ve taşınmaz satışına dair tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde bedellerinin veya tutarlarının üç ay ertelenmesi ve söz konusu alacakların ertelenen süre sonunda, ertelenen süre kadar aylık eşit taksitler halinde, herhangi bir gecikme zammı ve faiz uygulanmadan tahsil edilmesi ve faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunamayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedellerinin tahsil edilmemesi”* Kararı oybirliği ile kabul edilmiştir. Dolayısıyla, Büyükşehir Belediyesince 19.03.2020 tarihinden itibaren tahsili gereken alacakların 3 ay ertelenerek 19.06.2020 tarihinden sonraya ertelenmesi ve faaliyetlerin devam durumuna göre ertelenen süre kadar eşit taksite bölünmesi gerekmektedir. Faaliyetleri devam etmeyen işletmeler için ise, Kanun hükmüne uygun olarak tahsil sürecinin erteleneceği karara bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, ilgili Şirket tarafından imalatlara 2020 yılının Temmuz ayında başlanıldığı görülmektedir. Bu durumun yukarıda bahsi geçen mevzuatla birlikte değerlendirilmesinde ise, 2020 yılına ilişkin işletme bedelinin 13.03.2020 tarihine eklenecek 3 aylık süreden sonra 13.06.2020 tarihinden hatta Kanun'dan kaynaklanan tarih olan 19.06.2020 tarihinden itibaren 4 aylık süre içerisinde tahsilinin gerektiği, söz konusu üç aylık süreye isabet eden kısma ilişkin 2020 işletme bedelinin aynı zamanda faaliyetlerin de başladığı Temmuz

2020'den itibaren üç eşit taksitte ve her ayın son günü vade günü olmak üzere hesaplama yapıp tahsil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca sözleşmenin 12'nci maddesine istinaden vadesinde ödenmeyen bedellerin de yasal faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir

Takip eden 2021 yılına ilişkin işletme bedelinin de Sözleşmenin 12'nci maddesi gereğince TÜFE aylık değişim oranına göre artırılması gerekmektedir. Buna göre, 2021 yılı işletme bedeli olarak tahsil edilecek tutarın (vade tarihi: 31.01.2021), tahakkuk değil tahsilat tarihinin (tahsilat tarihi: 11.03.2021) esas alınarak, gecikmeye bağlı faizi ile birlikte hesaplanması gerekmektedir. Ancak İdare tarafından söz konusu tutar, gecikme faizine tabi tutulmadan alınarak eksik tahsilat yapılmıştır.

Söz konusu hatalı işlemlerin İdare ile paylaşılması neticesinde; 24.12.2021 tarihi itibarıyla ilgili Şirket alacaklarından toplam 7.236.768,04 TL tutarında mahsup (tahsilat) yapılmış olmakla birlikte, 31.12.2021 tarihi itibarıyla geriye 1.012.972,86 TL alacağın kaldığı ve bu tutarın da tahsil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, söz konusu tahsilat mevzuu haricinde, söz konusu İş'e ilişkin olarak ihalenin başında alınan teminatın, Sözleşmenin 7'nci maddesi gereği yıllık Tüketici Fiyat Endeksindeki (TÜFE) 12 aylık ortalamalar esas alınarak güncellenmediği de görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun üçüncü maddesine göre, kamuya ait taşınır ve taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre de, taşınmaz gelirleri Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak da meri mevzuat gereği Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "Dürüst davranma" başlıklı ikinci ve "İyiniyet" başlıklı üçüncü maddelerinde de;

"Dürüst davranma

Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz.

İyiniyet

Madde 3- Kanunun iyiniyete hukukî bir sonuç bağladığı durumlarda, asıl olan iyiniyetin varlığıdır. Ancak, durumun gereklerine göre kendisinden beklenen özeni göstermeyen kimse

iyiniyet iddiasında bulunamaz.” denilmek suretiyle hukuki süreçlerde dürüst davranma ve iyiniyetin esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun 125 ve 126’ncı maddelerinde;

“c. Seçimlik haklar

MADDE 125-Temerrüde düşen borçlu, verilen süre içinde, borcunu ifa etmemişse veya süre verilmesini gerektirmeyen bir durum söz konusu ise alacaklı, her zaman borcun ifasını ve gecikme sebebiyle tazminat isteme hakkına sahiptir. Alacaklı, ayrıca borcun ifasından ve gecikme tazminatı isteme hakkından vazgeçtiğini hemen bildirerek, borcun ifa edilmemesinden doğan zararın giderilmesini isteyebilir veya sözleşmeden dönebilir. Sözleşmeden dönme hâlinde taraflar, karşılıklı olarak ifa yükümlülüğünden kurtulurlar ve daha önce ifa ettikleri edimleri geri isteyebilirler. Bu durumda borçlu, temerrüde düşmekte kusuru olmadığını ispat edemezse alacaklı, sözleşmenin hükümsüz kalması sebebiyle uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir.

d. Sürekli edimli sözleşmelerde

MADDE 126- İfasına başlanmış sürekli edimli sözleşmelerde, borçlunun temerrüdü hâlinde alacaklı, ifa ve gecikme tazminatı isteyebileceği gibi, sözleşmeyi feshederek, sözleşmenin süresinden önce sona ermesi yüzünden uğradığı zararın giderilmesini de isteyebilir.” hükümlerine yer verilerek, borçlunun temerrüdü halinde alacaklının seçimlik haklarının neler olduğu belirlenmiştir.

Özet olarak, İdare ile işletmeci arasında imzalanan sözleşmenin uygulanması sürecinde, İdarenin 2020 yılı işletme bedelinin 3 yıllık ertelenmesi kararı hukuki dayanaktan yoksundur. Dolayısıyla, işletme bedeline ilişkin tahakkuk ve tahsilatların zamanında ve eksiksiz yapılmasının gerektiği, teminatların yıllık olarak güncellenmesi gerektiği ve sözleşmeye aykırılık durumunda mevzuatın gerektirdiği tüm işlemlerin İdarece yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve söz konusu İş’e ilişkin sözleşmede yer alan hükümler

doğrultusunda; kullanım hakkı sürecinde tahsilatların düzenli olarak yapılması, akde aykırılık oluşturan durumlarda gerekli işlemlerin İdare tarafından ivedi olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 78: Bazı İhalelerde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Belirlenmesi

Bazı yapım işlerinde, söz konusu işlere ait sözleşmelerde bulunmayan iş kalemlerinin yeni birim fiyatların, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde belirtilen usule uyulmadan belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesine göre, yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

Şartname'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; "*İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabilir:*

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.” denilmiştir.

Şartname'nin 22'nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre de, yeni fiyatın yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanağın idarenin onayına sunulacağı ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerlilik kazanacağı belirtilmiş ve yüklenici ile fiyat uyumsuzluğu yaşanırsa Yüksek Fen Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın kabulünün zorunlu olacağı vurgulanmıştır.

Oda Muameleat Yönetmeliği'nin “Rayiç fiyat tespit usulü” başlıklı 36'ncı maddesine göre; rayiç fiyatlar, rayiç fiyat tespiti istenilen mal veya hizmetle işgal eden en az üç işletmeden mümkünse belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya birbirine en yakın değeri dikkate alınarak tespit edilir. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, kaç işletmeden fiyat alındığı ayrıca belirtilir.

Aynı Yönetmelik'in “Faturaların rayice uygunluğunun onayı” başlıklı 38'inci maddesine göre, faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle işgal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper (uzman) listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır. Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, yeni fiyatın tespitinde iş kaleminin veya iş grubunun niteliğine göre Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde yer alan analiz sıralamasına uyularak bir analizin belirlenmesi

gerekmektedir. Belirlenen analize, aynı maddede belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı kaynakların verimli kullanılması şartıyla uygulanabilmektedir. Yeni fiyatın tespitinde yaşanan uyumsuzluklarda ise, Yüksek Fen Kurulu Kararı dikkate alınmaktadır. Ayrıca, rayiç fiyatların ilgili ticaret ve sanayi odası tarafından, rayiç fiyat tespiti istenilen mal veya hizmetle iştirak eden en az üç işletmeden mümkünse belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya birbirine en yakın değeri dikkate alınarak tespit edileceği, bu sayıda işletmenin bulunamaması halinde, kaç işletmeden fiyat alındığının ayrıca belirtileceği, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda ise, işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından onaylanabileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, örnek olarak seçilen bazı yapım işlerine ait sözleşmelerde bulunmayan yeni iş kalemlerine ilişkin olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin 22'nci maddesinde belirtilen usule uyulmadan yeni birim fiyatların belirlendiği tespit edilmiştir. Şöyle ki:

2020/53370 ihale kayıt no.lu "İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşi" ne ilişkin "Ağız Açıklığı 30-50 mm'ye Kadar (50 mm) Dâhil Çatlakların Polimer Modifiye Bitüm Esaslı Malzeme İle Onarımı" iş kalemi için yeni birim fiyat belirlenirken üç firmadan teklif alınarak yeni birim fiyat analizi yapılmıştır. Benzer şekilde 2020/468155 ihale kayıt no.lu "İstanbul Genelindeki İlçe Belediyelerine Hibe Kapsamında Asfalt Temini ve Yapılması" işine ilişkin "25 Kg'lık Plastik Kova İçerisinde Hazır Soğuk Asfalt" iş kalemi için de yeni birim fiyat belirlenirken yine üç firmadan teklif alınarak fiyat analizi yapılmıştır. Dolayısıyla, İdare tarafından yapılan söz konusu yeni birim fiyat tespitlerinde üç firmadan teklif alınarak yeni fiyat analizlerinin yapıldığı, yeni birim fiyata esas tutulan bu faturaların satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer ticaret ve sanayi odasınca da onaylanmadığı anlaşılmıştır.

Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan faturaların ticaret ve/veya sanayi odası tarafından yerel rayiçlere uygunluğunun onaylanmaması, bu fiyatlarla yapılan işlerde kaynakların verimli kullanılmaması gibi riskler oluşturmakta olup, söz konusu uygulama ile yeni birim fiyat belirlenmesi, Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin 22'nci maddesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken

firmalardan alınan faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması hususuna dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerekmektedir.

BULGU 79: Belli Bir Kira Bedeli ile Belediye Şirketine Tahsis Edilen Taşınmazın Herhangi Bir Kira Geliri Tahsil Edilememesine Rağmen İdare Tarafından Bedeli Karşılığında Geri Kiralanması

Sosyal tesis niteliğinde olmayan idare taşınmazının, sosyal tesis olarak kullanılmak üzere tesisin işletilmesinden elde edilen net gelirin %25'i + KDV bedel karşılığında belediye meclisi kararı ile Belediye şirketi BELTUR AŞ'ye tahsis edildiği, taşınmazın tahsis kararında belirtildiği gibi sosyal tesis olarak işletilmediği, söz konusu tahsis işleminin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı madde hükmüne aykırılık teşkil ettiği; bununla birlikte tesisin şirket tarafından işletilmesinden net gelir elde edilmediğinden belediyeye herhangi bir tahsis bedeli ödemesinin yapılmadığı, buna karşın tahsisli taşınmazın Belediye tarafından BELTUR AŞ'den geri kiralanması suretiyle şirkete kira bedeli ödendiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği hususları düzenlenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.07.2017 tarihli ve 1194 numaralı Kararı ile Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki Yenikapı rekreasyon ve etkinlik alanında bulunan etkinlik çadırının tüm mütemmim cüzleri ve demirbaşlarıyla birlikte sosyal tesis olarak kullanılmak üzere 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden 5 yıl süreyle ve bu tesisten elde edilecek net gelirin yıllık %25'i+KDV işletme bedelinin ödenmesi şartıyla BELTUR AŞ'ye tahsis edilmesine karar verilmiştir.

Yapılan incelemede, BELTUR AŞ'nin her bir tahsis dönemi için tesisin işletilmesi faaliyetinden net zarar bildirdiği, bu sebeple herhangi bir işletme bedeli ödemesinin ortaya çıkmadığı, bir diğer ifadeyle Belediyenin söz konusu tesisten herhangi bir işletme bedeli elde edemediği tespit edilmiştir.

Etkinlik çadırı olarak adlandırılan ve sosyal tesis olarak işletilmek üzere tahsis edilen tesisin esasında Dr. Mimar Kadir Topbaş Gösteri ve Sanat Merkezi (Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezi) olarak BELTUR AŞ tarafından işletildiği, yaklaşık 13.300 metrekarelik taşınmazın, ana salon, fuaye alanları, toplantı salonları, özel salonlar ve idari kısımlardan oluştuğu, restoran alanının ise taşınmazın çok küçük bir kısmını teşkil ettiği anlaşılmıştır. Söz konusu restoran alanında Belediyenin diğer sosyal tesislerinde olduğu gibi halkın sürekli kullanımına özgülenmiş bir sosyal tesisten bahsedilmesinin mümkün bulunmadığı, taşınmazın tahsis edilmesindeki amaç olan sosyal tesis olarak işletilme vasfını göstermediği, bu haliyle yapılan işletmecilik faaliyetinin toplantı ve fuarcılık hizmeti verilmesini kapsadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde sayılan sosyal tesis, çay bahçesi, büfe vb. yerlerden olmadığı değerlendirilen söz konusu taşınmazın mezkûr madde hükmü uyarınca ihale yapılmaksızın Belediye Şirketine tahsis edilmesi mevzuat hükümleri ile bağdaşmamaktadır.

Bununla birlikte, Kovid-19 pandemisinin Türkiye'de etkili olması gerekçe gösterilmek suretiyle bir takım Belediye faaliyetlerinin BELTUR'a tahsisli Dr. Mimar Kadir Topbaş Gösteri ve Sanat Merkezi (Avrasya Gösteri ve Sanat Merkezi)'nde yürütülmesine karar verilmiş ve bu amaçla İdare ile BELTUR arasında yapılan mutabakat ile günlük 64.000 TL + KDV bedel üzerinden taşınmazın Belediye tarafından kullanılmasına başlanılmıştır. Buna göre, söz konusu taşınmaz 25.03.2020-30.11.2020 tarihleri arasında herhangi bir kira sözleşmesi olmaksızın, 01.12.2020-30.11.2021 tarihleri arasında ise kira sözleşmesi imzalanması suretiyle Belediye tarafından günlük 64.000,00 TL+KDV bedel ile BELTUR AŞ'den kiralanmış ve Belediye, kira sözleşmesi bulunmayan dönem için 16.064.000,00 TL+ KDV, kira sözleşmesi bulunan dönem için ise 23.360.000,00 TL+KDV bedel olmak üzere toplamda 39.424.000,00 TL+KDV yükümlülük altına girmiştir.

Bir başka deyişle, Belediye, kendisine ait olan taşınmazı, kendi faaliyetleri kapsamında kullanmak üzere, tahsis ettiği kendi şirketinden kiralama yoluna gitmiş ve bu kullanım karşılığında KDV dahil 40 milyon TL'nin üzerinde bütçesinden harcama yapmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguya konu taşınmazın kullanımından elde edilen gelirlerin ilgili meclis kararı ile belirlenen orandaki payının Belediyeye ödenmesiyle ilgili BELTUR AŞ ile gerekli yazışmalar yapılarak alacağın tahsil edilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ancak belirtmek gerekir ki, bulgu konusu yapılan husus Belediye Meclis Kararında belirtilen orandaki payın tahsiline yönelik değildir. BELTUR AŞ her yıl söz konusu taşınmazdan elde ettiği net kârı/zararı Belediyeye bildirmekte, herhangi bir alacağın oluşup oluşmadığının takibi İdare tarafından yapılmaktadır. BELTUR AŞ tahsis tarihinden bu yana söz konusu taşınmazdan net zarar elde ettiğini bildirdiğinden, Belediyenin herhangi bir alacağı da bulunmamaktadır.

Bulgu konusu yapılan husus ise, Belediyenin tasarrufunda bulunan ancak daha önce şirketine tahsis ettiği taşınmazı üzerinde bir takım belediye faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla tahsis hakkı sahibi şirketten geri kiralama yapılması suretiyle kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanılması ilkesinin zedelenmesi hususudur.

Netice olarak; Belediyenin, her ne kadar tahsis etmek suretiyle kullanımını kendine ait şirketine bırakmış olsa da, kendine ait taşınmazını kendi faaliyetlerinde kullanacağından bahisle bedeli karşılığında kiralaması, aynı zamanda bugüne kadar herhangi bir kira tahsilatı yapamamış olması; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Sosyal tesis olarak kullanılmak üzere meclis kararı ile tahsis edilen söz konusu taşınmazın, meclis kararındaki amaca özgülenmemiş olması nedeniyle söz konusu kararın iptal edilerek tahsis işleminin kaldırılmasının; bu suretle belediye faaliyetlerinde kullanılan belediyenin kendine ait taşınmazı için kira bedeli ödenmesi uygulamasına son verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 80: Fehime ve Hatice Sultan Yalılarının Restore Edilerek İşletilmesi İşinde Sözleşmeye Aykırı Davranan Kiracı Hakkında Sözleşmesinde Belirtilen Yaptırımların Uygulanmaması

Mülga İstanbul İl Özel İdaresi tarafından, restore edilerek işletilmesi karşılığında ihale ile kiraya verilen Fehime ve Hatice Sultan Yalılarının kiracısının işletme sözleşmesine aykırı

davrandığı, ancak kiracı hakkında sözleşmesinde belirtilen yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

Mülkiyeti mülga İstanbul İl Özel İdaresine ait iken Özel İdarenin kapanması sonrasında İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilen, tescilli eski eser ve sahil saray niteliğinde bulunan, imar planında otel alanında kalan Fehime ve Hatice Sultan Yalılarının restore edilerek işletilmesi işi, İl Genel Meclisinin kararı üzerine İl Encümeninin kararı ile ihale edilmiş ve ihale üzerine kalan kiracı ile 25 yıllık işletme sözleşmesi 07.01.2009 tarihinde imzalanmıştır.

Söz konusu taşınmazların otopark ihtiyacının parselinde karşılanması amacıyla proje değişikliğine gidilmiş, ihale kapsamında olmayan sonradan ortaya çıkan söz konusu durum nedeniyle kiracı firmanın yapacağı ek yatırımlar da göz önüne alınarak İl Genel Meclisi kararı ile işletme süresinin 6 yıl daha uzatılmasına karar verilerek İl Özel İdaresi ile işletmecisi arasında 2011 yılında ek protokol imzalanarak işletme süresi 31 yıla çıkarılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un yayımlanmasından sonraki ilk mahalli idareler genel seçimi olan 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla bazı il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatlarına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine devredilmesine karar verilmiştir.

Bu kapsamda Fehime ve Hatice Sultan yalılarının mülkiyeti de İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilerek taşınmazların tapuda tescili sağlanmış, mülga İl Özel İdaresinin işletmecisi ile imzaladığı sözleşmenin tarafı artık İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmuştur.

Kira sözleşmesinin "Yapılacak iş ve konusu" başlıklı 1'inci maddesinde; her türlü masrafı ve finansmanı işletmecisi tarafından karşılanmak üzere ilk 1 yıl içerisinde rölöve, restitüsyon, restorasyon, elektrik, tesisat, statik ve tatbikat projeleri hazırlanarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli ruhsatların alınacağı, müteakip 2 yılı geçmeyecek şekilde restorasyon ve inşaat işlerinin bitirilerek işletmeye açılacağı;

"İşe başlama ve işi bitirme tarihi" başlıklı 2'nci maddesinde; sözleşme imzalanması ve noter tasdik tarihinden itibaren 5 gün içerisinde yer teslimi yapılacağı, işletmecinin ilk 3 yıl içerisinde gerekli onay ve ruhsatları alarak bütün bedelleri kendine ait olmak üzere binanın

restorasyonlarını tamamlayacağı, 3 yıllık restorasyon süresi içerisinde İstanbul için kış mevsiminde çalışılmayan günler ile resmi tatiller dikkate alınarak ayrıca süre uzatımı verilmeyeceği, ilk 3 yıl içerisinde projelerin onaylatılıp inşaatının bitirilmemesi halinde sözleşmenin feshedilerek idareye yatırılan kesin teminat ve depozitolar ile aylık kiraların irat kaydedileceği;

“Taahhüdün yerine getirilmemesi” başlıklı 9’uncu maddesinde ise; sözleşme yapıldıktan sonra işletmecinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya inşaatı her ne safhada olursa olsun yarım bırakması üzerine idarenin noter kanalıyla ihtarname göndereceği, en az 10 takvim günü süreli ihtara rağmen aynı durumun devamı halinde idare tarafından mahkeme marifeti ile tespit yaptırılarak protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın işletmecinin kesin teminatı, depozitosu ve idareye yatırdığı işletme bedellerinin gelir kaydedilerek sözleşmenin fesh edileceği belirtilmiştir.

Mezkur sözleşme hükümlerinden anlaşılacağı üzere; bir yılı projelerin ilgili kurum ve kurullardan onaylatılması, iki yılı ise projesine uygun olarak restorasyon işlerinin tamamlanması olmak üzere toplam üç yıl içerisinde yüklenici tarafından restorasyon ve inşaat işlerinin bitirilmesi gerekmektedir.

Uygulamada ise, öngörülen restorasyon süresi sonunda işletmeci taahhüdünü yerine getirememiş, 31.12.2021 tarihi itibarıyla dahi imalatlar tamamlanmamıştır. Belediye teknik ekibinin yerinde yaptığı incelemelerde de, söz konusu durum tespit edilerek alanda herhangi bir inşai çalışmanın yapılmadığı, şantiye şefi ve proje müellifinin alanda bulunmadığı, yapının bu haliyle korunaksız kalarak tahribata açık hale geldiği tespit edilmiştir.

İstanbul 3 numaralı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Bölge Kurulunun 31.01.2007 tarih ve 2256 numaralı kararında da belirtildiği üzere, Hatice ve Fehime Sultan Yalıları (Sahil Sarayları) son Osmanlı döneminden günümüze kalabilmiş Ortaköy Kuruçeşme sahil üzerinde varlığı bilinen saraylardan son iki tanesi olup herhangi birer Boğaziçi yalısı olmayıp saray olarak kabul edilmelidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulgu konusu taşınmazların kira sözleşmesinin fesih edildiği ve tahliye sürecine başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; kültür mirası açısından büyük önem arz eden söz konusu taşınmazların özgün yapılarının korunmaya devam edilebilmesi, bu yapıların İstanbul ve Türk kültür mirasına

kazandırılması için; işletmecinin taahhüdünü yerine getirerek taşınmazları işletmeye açmasının sağlanması, bu mümkün değilse işletmeci hakkında sözleşmede belirtilen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Faiz Dâhil İç ve Dış Borç Stok Tutarının Yasal Sınırı Aşması” başlığıyla Bulgu 4 olarak yer almaktadır.
Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi” Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Ecrimisil ve Kira Gelirlerine ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsil Oranlarının Düşük

			Olması" başlığıyla Bulgu 38 olarak yer almaktadır.
İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması" başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Sırasında Alınması Gereken Teminat Bedellerinin İSKİ'den Alınmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin/Tutarların Hatalı Belirlenmesi" başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması" başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İskelelerin

Kararı'nda Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer Alması			Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Olan Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer alması" başlığıyla Bulgu 72 olarak yer almaktadır.
Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi" başlığıyla Bulgu 48 olarak yer almaktadır.
Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi" başlığıyla Bulgu 49 olarak yer almaktadır.
Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi" başlığıyla

			Bulgu 41 olarak yer almaktadır.
Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması” başlığıyla Bulgu 57 olarak yer almaktadır.
Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Usulü Haline Gelmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi" başlığıyla Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması” başlığıyla

			Bulgu 15 olarak yer almaktadır.
Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi” başlığıyla Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 28 olarak yer almaktadır.
Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Kullanımlarının Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol

			Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi” başlığıyla Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Farklı Yüklenicilerce Yerine Getirilmesi Mutat Olan Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İdarece Bir Arada İhale Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi" başlığıyla Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Kış Şartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşinde Şartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması ve Usulüne Uygun Olmayan Süre Uzatımı Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "Kış Şartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşinde Şartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması" başlığıyla Bulgu 44 olarak yer almaktadır.
Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alımı İşinde Hatalı Uygulamaların Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi"

			başlığıyla Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi” başlığıyla Bulgu 56 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması” başlığıyla Bulgu 75 olarak yer almaktadır.
Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men

			Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 73 olarak yer almaktadır.
İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otoparkında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde "İstanbul Bayrampaşa Otoparkında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması" başlığıyla Bulgu 61 olarak yer almaktadır.
Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketine İdare Taşınmazlarının Tahsis Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketlerine Taşınmaz Tahsisi Yapılması” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 64 olarak yer almaktadır.
KİPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “KİPTAŞ ile

Bazılarının Henüz Devredilmemiş Olması			Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Bazılarının Henüz Devrinin Alınmamış Olması” başlığıyla Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi” başlığıyla Bulgu 55 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlığıyla Bulgu 69 olarak yer almaktadır.
Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi”

			başlığıyla Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Kurum Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi” başlığıyla Bulgu 62 olarak yer almaktadır.
Bazı Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadığı Halde Faaliyette Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadan Faaliyette Bulunması” başlığıyla Bulgu 42 olarak yer almaktadır.
Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Tüm Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim

Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması			Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Birçok Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması” başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.