



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	5
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	23
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	23
8. EKLER.....	173

KISALTMALAR

AĞAÇ A.Ş.	İstanbul Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi
AYEDAŞ	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BELBİM	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELTUR	Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BYEGM	Başbakanlık Basın-Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İSFALT A.Ş.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Asfalt Fabrikaları Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İSTON A.Ş.	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSPARK	İstanbul Otopark İşletmeleri Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KÜLTÜR A.Ş.	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
MİF	Muhasebe İşlem Fişi
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu

TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TUHİM	Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmesi

Tablo 2: 2017 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmesi

Tablo 3: İştirakler Tarafından İşletilen Reklam Alanları

Tablo 4: Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Payların Eksik Tahakkuk Tutarı

Tablo 5: Yaklaşık Maliyet Hesabı

Tablo 6: Operatör Bazında Hatalı Geçişler

Tablo 7: Denetim Kartı Kullanım Sayıları

Tablo 8: Ecrimisil Karşılığı Kültür A.Ş. Tarafından Kullanılan Led Ekranlar

Tablo 9: Ücretsiz Kullanımlar (Meclis Üyeleri, Milletvekilleri ve Muhtarlar)

Tablo 10: Basın Kart Sahiplerine İlişkin İşlem Özeti

Tablo 11: Bazı Danışmanlık Hizmetlerinde Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeler

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin organizasyon yapısı; Genel Sekreterlik, 7 Genel Sekreter Yardımcılığı, 25 Daire Başkanlığı, 100 Müdürlük, İç Denetim Birim Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME), 2 bağlı kuruluş (İSKİ, İETT) ve 28 şirketten oluşmaktadır.

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

2017 yılına ilişkin bütçe gelir ve gider gerçekleştirmeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmesi

2017 YILI BÜTÇE GELİR GERÇEKLEŞMESİ							
	GELİRİN TÜRÜ	İLK BÜTÇE	SON BÜTÇE	GERÇEKLEŞME			%
				NAKİT	MAHSUP	TOPLAM	
1	Vergi Gelirleri	122.000.000	122.000.000	121.818.716	3.069.744	124.888.460	102,37
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.876.000.000	3.015.000.000	2.653.425.311	355.264.781	3.008.690.093	99,79
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	10.000.000	10.000.000	9.278.167	0	9.278.167	92,78
5	Diğer Gelirler	10.161.000.000	10.161.000.000	10.667.997.095	417.335.096	11.085.332.191	109,10
6	Sermaye Gelirleri	1.466.000.000	1.466.000.000	207.197.563	20.411.767	227.609.330	15,53
8	Alacaklardan Tahsilat	275.000.000	275.000.000	0	166.192.242	166.192.242	60,43
9	Red ve İadeler	-10.000.000	-10.000.000			-11.527.201	115,27
	Toplam	13.900.000.000	15.039.000.000	13.659.716.853	962.273.630	14.610.463.282	97,15

Tablo 2: 2017 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmesi

2017 YILI BÜTÇE GİDER GERÇEKLEŞMESİ					
	AÇIKLAMA	İLK BÜTÇE	SON BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%
1	Personel Giderleri	1.080.421.378	1.097.269.206	1.022.182.834	93,16
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	170.776.648	174.765.397	165.661.378	94,79
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	4.617.427.242	5.125.048.693	5.113.788.526	99,78
4	Faiz Giderleri	171.200.000	173.608.135	173.608.135	100,00
5	Cari Transferler	927.532.000	1.077.492.574	1.077.164.114	99,97
6	Sermaye Giderleri	9.732.642.732	11.139.209.063	11.133.225.918	99,95
7	Sermaye Transferleri	300.000.000	350.000.000	350.000.000	100,00
8	Borç Verme	400.000.000	501.606.932	501.606.932	100,00
9	Yedek Ödenekler	1.100.000.000			
	Toplam	18.500.000.000	19.639.000.000	19.537.237.836	99,48

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Başka Kurumlara Bedelsiz Devredilen Maddi Duran Varlıkların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

a) Başka Kurumlara Bedelsiz Devredilen Demirbaşlar, Taşıtlar ile Tesis, Makine ve Cihazlardan Bazılarının Tamamına Amortisman Ayrılmış Olduğu Halde Gider ve Gelir Hesaplarına Kayıt Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin hesap ve işlemleri ile muhasebe verileri üzerinden yapılan incelemeler neticesinde Büyükşehir Belediyesi tarafından başka kurumlara bedelsiz devredilen demirbaşlar, taşıtlar ile tesis, makine ve cihazlardan bazılarının tamamına amortisman ayrılmış olduğu halde gider ve gelir hesaplarına kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

27/05/2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 199 uncu maddesine göre; diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen demirbaşların kayıtlı değerleri üzerinden 255-Demirbaşlar Hesabına alacak; birikmiş amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanı 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

Yapılan incelemede, diğer kamu kurumlarına veya özel kişi ve kuruluşlara bedelsiz devredilen taşınırlardan bazılarının çıkış kaydında demirbaşların tamamına amortisman

ayrıldığı halde 630-Giderler Hesabına ve 600-Gelirler Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür. Her ne kadar aynı tutarda gelir ve gider kaydı yapılarak faaliyet sonuçları tablosuna net bir etkisi bulunmasa da gelirler ve giderler olması gerekenden fazla görünmektedir. Söz konusu hususa 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, mezkur Yönetmeliğin 254-Taşıtlar Hesabının işleyişini düzenleyen 197 nci maddesinde “...(6) Kurumca diğer kamu idarelerine **bedelsiz olarak devredilen taşıtların** kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak; birikmiş amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanı 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.” düzenlemesi ile 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabının işleyişini düzenleyen 195 inci maddesinde de “...(7) Kurumca diğer kamu idarelerine **bedelsiz olarak devredilen tesis, makine ve cihazların kayıtlı** değerleri üzerinden bu hesaba alacak; birikmiş amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanı 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Gerçekleştirilen denetimler kapsamında, diğer kamu kurumlarına veya özel kişi ve kuruluşlara bedelsiz devredilen taşınırların çıkış kaydında; taşıtlar ile tesis, makine ve cihazlardan bazılarında da tamamına amortisman ayrılma işlemi gerçekleştirildiği halde 630-Giderler Hesabına ve 600-Gelirler Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, bedelsiz devredilen maddi duran varlıkların tamamına amortisman ayrılmış olduğunda faaliyet hesaplarına bir kayıt yapılmaması gerekmektedir. Söz konusu hatalı uygulama 630-Giderler ve 600-Gelirler hesabının olması gerekenden fazla görünmesine neden olmaktadır.

b) Başka Kurumlara Bedelsiz Devredilen Demirbaşlar ile Tesis, Makine ve Cihazlardan Bazılarının Tamamına Amortisman Ayrılmamış Olmasına Karşın Mevzuata Aykırı Olarak 600- Gelirler Hesabının Kullanılması

Büyükşehir Belediyesinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından başka kurumlara bedelsiz devredilen demirbaşlar ile tesis, makine ve cihazlardan bazılarının tamamına amortisman ayrılmamış olmasına karşın mevzuata aykırı olacak şekilde ilgili maddi duran varlığın amortisman ayrılan tutarı kadar 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının borç çalıştırıldığı aynı zamanda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında yer alan tutar kadar da 600-Gelirler Hesabının alacak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca söz konusu maddi duran varlığın kayıtlı değeri kadar ilgili hesap (255-Demirbaşlar Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı) alacak çalıştırılırken bu tutar kadar da 630-Giderler Hesabı borç çalıştırılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre; başka kurumlara bedelsiz devredilen demirbaşlar ile tesis, makine ve cihazlar için ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değer üzerinde ilgili hesap (255-Demirbaşlar Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı) alacak; ilgili maddi duran varlığın birikmiş amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanı da 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, bedelsiz devredilen maddi duran varlıkların tamamına amortisman ayrılmamış olduğundan ve ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değeri ile amortisman tutarı arasındaki fark doğrudan 630-Giderler Hesabına yazılmadığından 630-Giderler Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı Büyükşehir Belediyesinin mali rapor ve tablolarında olması gerekenden fazla görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya konu edilen 630-25-Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler ile 600-25-Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler detay hesabının kullanımına, 2017 mali yılında, Taşınır Mal Programı ve bu programla entegre çalışan Muhasebe Programı yazılımlarında değişikliğin yetiştirilememesi nedeniyle devam edilmek zorunda kalınmıştır. Belirtilen hesaplar 2018 mali yılının dördüncü ayı itibariyle kullanımdan kaldırılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespitinde ortaya konulan hatalı uygulamadan kaynaklı Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı mali rapor ve tablolarında 630-Giderler Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı olması gerekenden fazla görünmektedir. Kamu idaresi söz konusu hatalı uygulamanın 2018 yılının dördüncü ayından itibaren düzeltildiğini belirtmekle birlikte bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

Büyükşehir Belediyesinin mali rapor ve tabloları ile hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanımının hatalı olduğu tespit edilmiştir.

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.” düzenlemesi yapılmıştır. Ayrıca 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1 inci maddesine göre, belediyelerce yürütülen ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikte olmayan kamu hizmetleri için belediyelere yapılan teslim ve hizmetler karşılığında ödedikleri katma değer vergisi indirim konusu yapılamayacaktır.

Bu itibarla, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153 üncü maddesi uyarınca belediyelerce kendilerine yapılan teslim ve hizmetler için ödenen katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, ancak söz konusu işlemin belediye açısından indirim hakkı doğuran bir işlem olması durumunda mümkündür. Belediye açısından indirim hakkı doğuran işlem ise belediyenin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetler için üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödenmiş olunan Katma Değer Vergisidir.

Büyükşehir Belediyesinin mali rapor ve tabloları ile hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Büyükşehir Belediyesi tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin de indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı anlaşılmış olup Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan 23 Müdürlüğün gerçekleştirdiği tüm hizmet satın almalarında ve yapım işlerinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Söz konusu durum hizmetin bedeline eklenmesi gereken bedelin eksik gözükmesine de neden olmakta böylece 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında yer alan hatadan kaynaklı olarak, 630-Giderler Hesabı da gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatalı

uygulama, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı üzerinde de etki göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz tarafından, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’na tabi olan mal teslimi ve hizmet ifalarında Katma Değer Vergisi (KDV) tahsil edilmektedir. Katma Değer Vergisi tahsil ettiğimiz faaliyetlere ilişkin ilgili harcama birimlerinin teslim ve hizmetlerinden KDV indirim uygulaması yapılmaktadır. KDV tahsilatı yapmadığımız harcama birimlerinin giderlerinden KDV indirim uygulaması yapılmamaktadır. Ayrıca mal alımlarında KDV indirim konusu yapılmamaktadır. Ödenen KDV, malın bedeline ilave edilmektedir.

Belediyemizin 106 müdürlüğü bulunmaktadır. Bulguda da belirtildiği gibi sadece gelir elde edilen 23 müdürlüğün yapım ve hizmet giderleri ile metro yapımı ve otopark yapımlarında KDV indirim konusu yapılmaktadır.

Bu konuyla ilgili kanaatimiz Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde yeni bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespit de ortaya konulduğu üzere Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 153 üncü maddesi uyarınca belediyelerce kendilerine yapılan teslim ve hizmetler için ödenen katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, ancak söz konusu işlemin belediye açısından indirim hakkı doğuran bir işlem olması durumunda mümkündür. Belediye açısından indirim hakkı doğuran işlem ise belediyenin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetler için üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödenmiş olunan Katma Değer Vergisidir.

Ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin de indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı anlaşılmış olup Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan 23 Müdürlüğün gerçekleştirdiği tüm hizmet satın almalarında ve yapım işlerinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı görülmüştür. Denetim çalışmaları esnasında da tespiti yapıldığı üzere söz konusu 23 Müdürlüğün tüm hizmet alımları ve yapım işleri 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanımını gerektirecek nitelikte değildir. Kamu idaresi tarafından gerekli ayırtırma işlemleri yapılarak satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici

olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin indirim konusu yapılmaması gerekmektedir. Söz konusu hatalı uygulama nedeniyle 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı kamu idaresinin 2017 yılı mali rapor ve tablolarında hatalı olarak görünmekte bu durumdan kaynaklı olarak, 630-Giderler Hesabı da doğruyu yansıtmamaktadır. Söz konusu hatalı uygulama, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı üzerinde de etki göstermektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

Bedelsiz olarak Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetine geçen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabı başlıklı 192 nci maddesinde;

“(1) Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.” denildikten sonra, *“Hesabın işleyişi”* başlıklı 193 üncü maddesinde; *“(…) (4) Bedelsiz olarak kuruma intikal eden binalar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

Bağış olarak Büyükşehir Belediyesine geçen taşınmazların yukarıda belirtilen düzenlemeye göre muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Aksi uygulamanın mali tabloların hatalı bilgi içermesine neden olacağı açıktır.

Yılı içinde Büyükşehir Belediyesine bağışlanan gayrimenkullerin tapularının alınmış olmasına rağmen ilgili yılda muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir. Mezkûr taşınmazların muhasebe kaydının yapılmaması nedeniyle hem 252-Binalar Hesabı hem de 600-Gelirler Hesabı mali rapor ve tablolarda hatalı olarak yer almaktadır.

Sonuç itibarıyla, bedelsiz olarak Büyükşehir Belediyesine devredilen taşınmazların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddelerine göre muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Belediyemize bağışlanan gayrimenkullerle ilgili gerekli incelemeler yapılarak muhasebe kayıtları yapılacaktır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir. Bununla birlikte söz konusu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtları yapılmadığından kaydı yapılmayan tutarlar kadar 2017 yılı Bilançosu (252 Binalar Hesabı) ve 2017 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (600 Gelirler Hesabı) tam ve doğruyu göstermemektedir.

BULGU 4: Kuruma Tahsisli Taşınmazlar ile Kurumun Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kamu idarelerince Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazlar ile Büyükşehir Belediyesi tarafından kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47 nci maddesinde, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkili olduğu hükmü yer almıştır.

13.09.2006 tarih ve 20067/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7 nci maddesine göre, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması; Geçici 1 inci maddesine göre de, söz konu taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden tamamlanarak ilgili form ve icmal cetvellerine kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce kaydedilmesi, muhasebe birimlerince 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130-132'nci maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak 27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189, 191 ve 193 üncü maddelerinde ise, kendisine taşınmaz

tahsis edilen kamu idaresinin, tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesi tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idarelerince Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür. Büyükşehir Belediyesinin diğer kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesabının 02 numaralı yardımcı hesabına, Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazların ise ilgili maddi duran varlık hesabının 03 numaralı yardımcı hesabına kaydedilerek izlenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin tahsis ettiği taşınmazlar ile tahsisli kullanılan taşınmazlar tam ve doğru şekilde mali tablolarda yer almamıştır. Bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılabilmesi için çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak daha önceki denetim döneminde rapor konusu yapılan bu husus hakkında, kamu idaresi tarafından çalışmaların devam ettiği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bununla birlikte kayıtlara alınmayan tahsisli taşınmazlar ile Kurumun tahsis ettiği taşınmazların toplam değeri kadar 2017 yılı Bilançosu (250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı ile 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı) tam ve doğruyu göstermemektedir.

BULGU 5: Kurumun Mülkiyetinde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Envanterin Oluşturulmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44 üncü maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmaz ve taşınır malların kaydına ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme istinaden Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile kamu idarelerine yalnızca mülkiyetinde olan taşınmazların değil, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların da kaydını tutma ve icmal cetvellerini hazırlama sorumluluğu tevdi edilmiştir. Yönetmelik değişikliği ile kurumların kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimleri, 30.09.2014 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini emlak vergi değerleri üzerinden mevcut kullanım şekillerini esas alarak tamamlamak ve 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine vermek durumundadır.

Yönetmelik’in 5 inci maddesinde;

“(1) 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.

...

(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.”

denilmektedir.

Yapılan incelemede Strateji Geliştirme Birimi tarafından, kurumun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin form ve (örnek 7/A-B) icmal cetvellerinden sadece Tapuya Kayıtlı Taşınmaz Formu düzenlendiği, bunun dışında bir form düzenlenmediği tespit edilmiştir.

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

- Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmaz Formu
- Orta Malları Formu
- Genel Hizmet Alanları Formu

· Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu

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

Kurum taşınmazlarının takip ve yönetiminde Emlak Yönetim Sistemi (EYS) programı kullanılmaktadır. Taşınmazlarla ilgili işlem yapan çeşitli müdürlükler çeşitli yazılım programları kullanmaktadır. Taşınmazlara ilişkin envanter ve muhasebe işlemleri birbiriyle uyumlu olmayan programlar yardımıyla yapıldığından tüm kurum taşınmazlarına ilişkin güncel envanter kayıtları oluşturulamamaktadır.

Söz konusu bulguya 2015 ve 2016 Yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz taşınmazlarının envanter kaydına ilişkin çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak daha önceki denetim döneminde rapor konusu yapılan bu husus hakkında, kamu idaresi tarafından envanter kaydına ilişkin çalışmaların devam ettiği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bununla birlikte, envanter işlemleri tamamlanmadığından kayıtlara alınmayan maddi duran varlıkların toplam değerleri kadar 2017 yılı Bilançosu (250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı ile 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı) tam ve doğruyu göstermemektedir.

BULGU 6: Tahakkuku Yapılan Bazı Alacakların Tahsili Gerçekleştiği Halde Tahakkukunun Kapatılmaması ve Terkin Edilmesi Gereken Tahakkuklardan Bazılarının Terkin Edilmemesi

Tahakkuku yapılan bazı alacakların tahsili gerçekleştiği halde tahakkuk kayıtlarının kapatılmadığı ve mahkeme kararları sonucunda terkin edilmesi gereken tahakkuklardan bazılarının terkin edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89 uncu maddesine göre 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yapılan incelemede, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında tahakkuku yapılan bazı alacakların tahsil edildiği halde tahakkukunun kapatılmadığı ve aleyhe sonuçlanan davalar nedeniyle silinmesi gereken tahakkuklardan bazılarının silinmediği tespit edilmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre tahakkuku yapılan alacakların tahsil işlemi gerçekleştiği zaman hesaba alacak, ilgili hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerekir. Yine Yönetmelik kapsamında 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan, önceki yıllarda takibe alınanlardan yapılan terkin ve tenziller bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

Sonuç olarak, tahsilatı yapılan bazı alacakların tahakkuk kayıtlarının kapatılmaması ve kamu idaresinin aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle terkin edilmesi gereken bazı tutarların ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmaması suretiyle mevzuata aykırı davranıldığı anlaşılmıştır.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Dosyalar ve muhasebe kayıtları üzerinde yapılan çalışmalar tamamlanmış olup bulgunun gereği yerine getirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak tahsilatı yapılan bazı alacakların tahakkuk kayıtlarının kapatılmaması ve kamu idaresinin aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle terkin edilmesi gereken bazı tutarların ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmaması suretiyle mevzuata aykırı davranılmış ve mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunması zedelenmiştir. Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda dosyalar ve muhasebe kayıtları üzerinde yapılan çalışmaların tamamlandığını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: AYKOME Kararları Doğrultusunda Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Payların Takibi ve Tahsilinde Yeniden Değerlemenin Eksik Yapılması

Büyükşehir Belediyesinde altyapı yatırım hesabının oluşturulması esnasında ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amacına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aktarması gereken payların takibi ve tahsilinde yeniden değerlendirilmenin eksik yapılarak tahakkuk ve/veya tahsil edildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt Yapı Hizmetleri" başlıklı 8 inci maddesinde; "Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe (...) (1) belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır... " hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun maddesi de göz önünde bulundurularak yayımlanan Büyükşehir Merkezleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde AYKOME'nin görev ve yetkileri düzenlemiştir. Buna göre, ilgili maddede; *“AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla;*

a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

b) Alt yapı programlarının hazırlanmasında, taslaklarının birleştirilip kesinleştirilmesinde üst yapı program ve çalışmaları ile koordinasyonu sağlar. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşlar tarafından aynı anda yapılması gerekenleri ortak programa alır.

c) Ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur..." denilmektedir.

İlgili Yönetmelik'in 14 üncü maddesinde de alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve geliri düzenlenerek; alt yapı yatırım hesabının, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı, alt yapı koordinasyon merkezi bütçesinin büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alacağı, ayrıca belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarların da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterileceği ve bu gelirlerin amacının dışında harcanamayacağı düzenlenmiştir.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanununun 8 inci maddesi gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılması gerekirken, Büyükşehir Belediyesi uygulamada bu hususa riayet etmemekte ve ortak programa alınan alt yapı hizmetleri ile ilgili yapılan işler Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken payların ise izleyen yılda tahsil edilmesi yoluna gidilmektedir. Bir başka deyişle, cari yıl için ilgili kurumlar adına tahakkuk ettirilmesi gereken imalat bedelleri, alt yapı yatırım hesabından karşılanmak yerine

ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılmadığından Büyükşehir Belediyesinin bütçesinden karşılanmaktadır. Bu durumda, Büyükşehir Belediyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imalat bedellerine ilgili yılda katlanmasına karşın izleyen yıl ve/veya yıllar itibarıyla oluşturulan tahakkuk kayıtlarında yeniden değerlendirme yapılmaması nedeniyle arada geçen süredeki değer kaybı kadar belediyenin zarar etmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, Kanununun 8 inci maddesinde yer alan “*Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır.*” hükmü işletilerek hesap edilmesi gereken 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin gerekli payların hesabında yeniden değerlendirme işlemlerinin tam ve doğru bir şekilde yerine getirilmesi gerekir.

Ortak programa alınan altyapı hizmetleri için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aktarması gereken payların 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin tespiti, ilgili müdürlük olan Altyapı Hizmetleri Müdürlüğü tarafından hakedişler bazında ayrıştırılma yapılarak 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporuna istinaden oluşturulmuş ve 2017 yılı içerisinde ilgili kurum ve kuruluşlardan talep edilmiştir. Ancak payların tespitinde yeniden değerlemenin eksik yapıldığı anlaşılmış olup 3.122.429,23 TL tahakkuk ve tahsilatların da düşük olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 4: Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Payların Eksik Tahakkuk Tutarı

İlgili Yıl	Yeniden Değerleme Sonrası Tahakkuk Eden Tutar (TL) 2016 Yılı Hariç	Yeniden Değerleme Sonucu Tahakkuk Etmesi Gereken Tutar (TL) 2016 Yılı Dâhil	Fark (TL)
2013 Uygulama Yılı Kurum Hakedişleri	610.597,56	633.983,44	23.385,88
2014 Uygulama Yılı Kurum Hakedişleri	2.679.857,19	2.782.495,72	102.638,53
2015 Uygulama Yılı Kurum Hakedişleri	24.924.762,82	25.879.381,23	954.618,41
2016 Uygulama Yılı Kurum Hakedişleri	53.310.350,32	55.352.136,73	2.041.786,41
TOPLAM	81.525.567,89	84.647.997,12	3.122.429,23

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan bedellerle ilgili yeniden değerlemeler yapılmış olup tahsile ilişkin işlemler devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa ilişkin olarak yeniden

değerleme işlemlerinin yapıldığını ve tahsilata ilişkin işlemlerin devam ettiğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde hizmet alımı suretiyle çalıştırılan personelin kıdem tazminatına ilişkin olarak, karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "*Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı*" başlıklı 112 nci maddesinde (11.09.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 8 inci maddesi ile değişik), 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan ihaleler 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 Maliye Bakanlığı ve 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 08.02.2015 tarih ve 29261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikte yapılan düzenlemelere göre; idarelerin bünyesinde 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (e) bendine göre çalışan kişilerin sayısının, çalıştıkları sürelerin, aldıkları ücretlerin, kıdem tazminatına dâhil olan ve olmayan unsurlar da dikkate alınmak suretiyle hesaplanması, muhasebe uygulama tebliği hükümleri kapsamında uzun vadeli bir pasif hesap olan 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.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesince 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan hizmet ihaleleri kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının hesaplanmadığı ve dolayısıyla bunlar için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Bu çerçevede, gerek İdarenin ihtiyatlı olması açısından gerekse muhasebe işlemlerinin İdarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı ile ilgili hususların ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ancak, bu yapılırken de 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin 20.11.2017 tarihli 696 sayılı KHK ile değiştiği dikkate alınarak, 2018 ve sonrası yıllar için uygulamanın mevzuat hükümlerine göre takip edilmesi gereği de gözden kaçırılmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı kapsamında çalıştırılan personelin hizmet sürelerinin çıkarılarak sisteme girilmesi neticesinde kıdem tazminatı karşılık hesabının muhasebeleştirilme işlemi için gerekli çalışma başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu tespiti ilişkin gerekli çalışmanın başlatıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte, bahsi geçen husus takip eden denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında kiralanan veya sınırlı ayni hak tesis edilen taşınmazlardan bazılarında ihale şartname veya sözleşmesine göre kesin teminat tutarının artan

ihale bedeli oranında her yıl güncellenmesi gerekirken güncellenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanunun “*Şartnameler*” başlıklı 7 inci maddesinde; ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanacağı belirtilerek şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak hangi hususların gösterileceği yer almaktadır. İşin tahmin edilen bedeli, geçici teminat miktarı ve kesin teminata ait şartlar şartnamede yer almak zorundadır. Mezkûr Kanunun 25 inci maddesinde geçici teminata, 54 üncü maddesinde de kesin teminata ilişkin hükümler mevcuttur.

2886 sayılı Kanunun 54 üncü maddesinde %6 oranında kesin teminat alınacağı belirtilerek müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulacağı ve varsa geçici teminatının gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesince ihalesi yapılan bazı taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat miktarlarının her yıl güncelleneceği düzenlendiği halde ilk yıldan sonraki yıllarda kesin teminat tutarlarının güncellenmediği görülmüştür. Bu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından kiracıların tamamına ilişkin teminatların güncellemesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “2886 sayılı Kanun kapsamında kiralanan veya sınırlı süreli hak tesis edilen taşınmazlara ilişkin alınan kesin teminat tutarlarının güncellenmesi konusunda gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında kesin teminat tutarlarının güncellenmesi konusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiş olsa da 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen konunun gereğinin yerine getirilip getirilmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin İzlendiği Hesaplardan Belediye'nin Genel Hesaplarına Para Aktarılması ve İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Tutarların Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

a) 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Yalnızca Bu Kanunda Belirtilen Amaçların Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılması Gereken Paraların Belediyenin Genel

Hesaplarına Aktarılması

775 sayılı Kanununun 12 nci maddesinde, Kanunda belirtilen hizmetlerin yürütülebilmesi için sağlanacak gelirlerin ilgili Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmekte ve gelir kaynaklarının neler olduğu sayılmaktadır.

Mezkûr Kanununun 13 üncü maddesinde ise “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 gecekondular 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.” hükmü tesis edilmiştir.

Kısaca, 775 sayılı Kanununun 13 üncü maddesi ile fonlarda biriken paraların hangi amaçlarla kullanılacağı açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bu hükümlerden; Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerin yine bu Kanunda belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için kullanılması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır. Kanununun 12 nci maddesinde sayılan kaynaklardan sağlanan gelirlerin, Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda izleneceğinin hüküm altına alınmış olmasının da bu paraların farklı amaçlarla kullanılmasını engellemeye yönelik bir düzenleme olduğu açıktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 775 sayılı Kanun kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği toplam 9 adet banka hesabı bulunmakta olup, ilgili hesaplara ait banka ekstreleri ve yevmiye kayıtları incelendiğinde, bu hesaplardan Belediyenin diğer hesaplarına toplam 93.518.376,49 TL aktarıldığı tespit edilmiştir. Kanun kapsamında açılmış olan özel hesaplardan Belediyenin genel hesaplarına para aktarılması ilgili Kanunun yukarıda açıklanan hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve söz konusu kaynakların Kanunda gösterilen amaçlar dışında da kullanılabilmesinin önünü açmaktadır. 775 sayılı Gecekondular Kanununun 12 nci maddesi kapsamında elde edilen gelirlerin aynı Kanun hükmü gereğince açılan hesaplarda izlenmesi,

Belediyenin genel hesaplarına aktarılmaması gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2015 ve 2016 Yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

b) İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Tutarların Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "*Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir*" başlıklı 5 inci maddesinde; "*...Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir.*" hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla hesap edilen % 10'luk payın ilgili ilçe belediyesine gönderilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan denetim ve incelemeler neticesinde söz konusu tutarların ilgili ilçe belediyelerine gönderilmeksizin İstanbul Defterdarlığı tarafından doğrudan Büyükşehir Belediyesine gönderildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite ilişkin birçok ilçe belediyesinin 2016 yılı mali denetim raporlarında konu gündeme alınmış olup, ilçe belediyelerinin Büyükşehir Belediyesine gönderilen tutarlardan ilgili paylarını alması gerektiği belirtilmiştir.

Gelinen noktada, denetlenen kamu idaresi olan Büyükşehir Belediyesinin ilerleyen süreç içerisinde faiz vb. yükümlülükler gibi ekstra maliyetlere katlanarak mahkeme kararları ile bu tutarları ödeme yükümlülüğünün doğma ihtimali meri kanuni düzenlemeler açısından söz konusu olabilecek olup, konunun Maliye Bakanlığı ile gerekli yazışmalar yapılarak ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarların da aktarılması ile çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Tespite ilişkin geçmiş yıllardan beri devam eden hatalı bir uygulama söz konusu olduğundan net bir şekilde tutar tespiti yapılamamıştır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesine ait olmayan söz konusu gelirlerin belediyenin geliri olarak yer alması nedeniyle mali tablolarda 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri

Hesabı ilçe belediyelerine ait gelir tutarı kadar fazla görünmektedir. Maliye Bakanlığı ile gerekli yazışmalar yapılarak, ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarların tam bir şekilde tespiti yapılmalı ve tespit edilen tutarların aktarımı sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “a) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kamu maliyesinin temel ilkeleri başlıklı 5 inci maddesinde kamu maliyesinin temel ilkeleri belirtilmiştir. Maddenin (g) bendinde;

“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” hükmü yer almıştır.

Mezkûr Kanunun 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...”* hükmü yer almaktadır.

2017 yılı içerisinde Gecekondu Kanunu kapsamında yapılan harcamaların bir kısmı Mesken Müdürlüğü’nün bütçesinden yapılarak muhasebeleştirilmektedir. Bir başka ifadeyle Mesken Müdürlüğü ile ilgili harcamalar doğrudan bu hesaptan yapılmaktadır. Kaldı ki gecekondu ile ilgili diğer bir kısım harcamalar ise Belediyemizin diğer birimlerinin bütçelerinden yapılmaktadır.

Ayrıca, 775 sayılı Kanunda belirtilen “mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirlerin alınması” amacıyla Belediyemiz Emlak Müdürlüğü kayıtlarında bulunan 36 adet taşınmaz Başkanlık onayına istinaden 517.786.951,03-TL bedelle 30.12.2016 tarihli ve 1932925 - 1933751 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişleri ile muhasebeleştirilerek Mesken Müdürlüğü’ne devredilmiştir. Aktarılan tutarlar da bahse konu taşınmazların devrinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yapılan aktarmalar “mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirlerin alınması” kapsamında yapılan gayrimenkul devirlerinden kaynaklı alacakların tahsilinden ibarettir.

Sonuç olarak, 2017 yılında yapılan aktarmalardan Mesken Müdürlüğü’nün gider hesabı Belediye cari hesabından yılsonu itibariyle 93.518.376,49-TL alacaklıdır. Bulguya konu olan Gecekondu Mesken Hesabından Belediyemizin genel hesaplarına devredilen paralar Mesken

Müdürlüğü'ne bedelle devredilen arsaların parasıdır. Bu husus 2016 yılı denetim raporunda bulgu konusu edildiğinden, 2017 yılında gelirler ve giderler Mesken Hesabında izlenmektedir. Fazladan alınan 93.518.376,49-TL 2018 yılında gecekondü yapımının önlenmesi için Mesken Müdürlüğü'ne bedeli karşılığında yeni arsalar devredilerek borç kapatılacaktır.

b) İstanbul Defterdarlığı, 4606 sayılı Kanunun 5 inci maddesi gereği aktarılması gereken %10'luk payı 2018 yılı başından itibaren ilgili ilçe belediyelerine göndermeye başlamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulgunun (a) şikkında Kanun kapsamında açılmış olan özel hesaplardan Belediyenin genel hesaplarına para aktarılmasının ilgili Kanunun yukarıda açıklanan hükümlerine aykırılık teşkil ettiği ve söz konusu kaynakların Kanunda gösterilen amaçlar dışında da kullanılabilmesinin önünü açtığı hususu üzerinde durulmuştur. 775 sayılı Gecekondü Kanununun 12 nci maddesi kapsamında elde edilen gelirlerin aynı Kanun hükmü gereğince açılan hesaplarda izlenmesi, Belediyenin genel hesaplarına aktarılmaması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bulgunun (b) şikkına ilişkin olarak kamu idaresince, İstanbul Defterdarlığı tarafından 2018 yılı başından itibaren ilgili ilçe belediyelerine söz konusu %10'luk payların aktarıldığı ifade edilmektedir. Ancak bulgu bünyesinde açık bir şekilde ortaya konulduğu üzere, 2017 ve önceki yıllar için söz konusu paylar ilgili ilçe belediyelerine gönderilmeksizin doğrudan Büyükşehir Belediyesine gönderilmiştir. Yıllar itibariyle ilçe belediyelerine gönderilmeyen söz konusu payların Maliye Bakanlığı ile gerekli yazışmalar yapılarak net olarak tespiti yapılarak aktarımların yapılması uygun olacaktır. 2017 yılı mali rapor ve tablolarında, Büyükşehir Belediyesine ait olmayan söz konusu gelirlerin belediyenin geliri olarak yer alması nedeniyle 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabı ilçe belediyelerine ait gelir tutarı kadar fazla görünmektedir.

Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Ana Arterler Üzerinde Bulunan Alışveriş Merkezlerinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı denetimleri kapsamında yapılan denetim ve incelemeler esnasında ana arterler üzerinde birçok alışveriş merkezi bulunmasına rağmen bu alışveriş merkezlerinde yer alan işyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; *“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolları, 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; ilan 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.”* hükmü tesis edilmiş olup söz konusu hüküm, Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almıştır. Ayrıca mezkûr Kanunun *“Büyükşehir belediyesinin gelirleri”* başlıklı 23 üncü maddesinin (e) bendinde de 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 belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan Kanun hükümleri gereği Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların binaların içi ve dışı ayırımı yapılmaksızın Büyükşehir Belediyesi tarafından alınması gerekmektedir. İlgili ilçe belediyelerinin kendi sınırları içerisinde yer alsa dahi ana arterler üzerinde yer alan, Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerinde bulunan alışveriş merkezlerinin içerisinde yer alan işyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi tahakkuk ve tahsilat yapması mevzuata aykırıdır.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12, 13, 14, 15 ve 16 ncı maddelerinde detaylı olarak hüküm altına alındığı üzere İlan ve Reklam Vergisinin konusunu teşkil eden mükellef ve sorumlulardan istisna ve muafıkları da göz önünde bulunduracak şekilde mezkûr Kanunda yer alan nispet ve tarifeler doğrultusunda tarh ve tahakkuk işlemlerini yerine getirmeli ve gerekli tahsilatların yapmasını sağlamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *“Ana arterler üzerinde bulunan AVM’lerin iç alanlarından ilan reklam vergisi tahsilatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 23/e maddesinde yer alan “... binalar üzerinde yer alan her türlü ilan ve reklamlar...” ifadesi bulunması nedeniyle ilçe belediyelerince yapılmaktadır. Bazı mahkemelerin binanın yan cephesinde yer alan ilan ve reklamların tahsilatının büyükşehir belediyesince yapılmayacağına dair kararları bulunmaktadır. Bu nedenle bugüne kadar AVM’lerin “iç” kısımları için işlem*

yapılamamaktaydı. Ancak bulgu sonrası AVM'lerin iç alanlarından da ilan reklam vergisi alınacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespitte belirtilen mevzuat hükümleri gereği Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların binaların içi ve dışı ayırımı yapılmaksızın Büyükşehir Belediyesi tarafından alınması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında AVM'lerin iç alanlarından da ilan reklam vergisi alınacağı belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Ataşehir ve Bayrampaşa Hallerinde Bulunan İşyerlerinden Alınan Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Büyükşehir Belediyesi yönetiminde olan Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde bulunan yerlerin kiracılarından alınan nakit teminatların vadesine göre 330- veya 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydı yapılmış olmasına karşın, teminat mektuplarının kamu idaresinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Teminat başlıklı 12 nci maddesinin birinci fıkrasında; *“Ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonusu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetler teminat olarak alınır.”* hükmü yer almaktadır.

5957 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan, 07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sebze Ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin Teminat başlıklı 31 inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *“Halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Aralık ayında belediye meclisince belirlenir.”* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 434 üncü maddesinde 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabının niteliği; *“Bu hesap, 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 kullanılır.”* şeklinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 436 ncı maddesi gereği teminat ve depozito olarak

muhasebe birimlerine teslim edilen belgeler 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına borç, 911-Alınan Teminat Mektupları Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 5957 sayılı Kanun gereği alınan teminat tutarlarından, teminat mektubu şeklinde alınmış olanların Hal Müdürlüğü kayıtlarında yer almasına karşın (HALNET), İstanbul Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı anlaşılmış olup, 2017 yılına ilişkin olarak Bayrampaşa halinde bulunan işyerlerinden alınan 20.494.326,70 TL ve Ataşehir halinde bulunan işyerlerinden alınan 3.968.188,56 TL olmak üzere toplam 24.462.515,26 TL'lik teminat mektubu 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına kaydedilmemiştir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 12 nci maddesinin birinci fıkrasında “*Ticari güvenliğin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetler teminat olarak alınır.*” denilmektedir.

07.07.2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliği’nin 31 inci maddesine göre teminat tutarları bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yıl Ocak ayında Belediye Meclisince belirlenir. Banka teminat mektubunda asgari bir yıllık geçerlilik süresi aranır.

Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde faaliyet gösteren yazıhane kiracıları tarafından anılan teminat hükümlerine göre alınan 760 adet banka teminat mektubu “HALNET” programına anlık olarak kayıt yapılmakta ve programda görüntülenerek takip edilmektedir. Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde bulunan teminat mektuplarının Belediyemizin muhasebe kayıtlarında yer alması için muhasebe sistemine kayıt edilmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak 2017 yılına ilişkin olarak Bayrampaşa halinde bulunan işyerlerinden alınan 20.494.326,70 TL ve Ataşehir halinde bulunan işyerlerinden alınan 3.968.188,56 TL olmak üzere toplam 24.462.515,26 TL'lik teminat mektubu Hal Müdürlüğü kayıtlarında yer

almasına karşın (HALNET), İstanbul Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında yer almadığından 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı 24.462.515,26 TL'lik tutar kadar kamu idaresinin mali rapor ve tablolarında eksik görünmektedir.

Kamu idaresi tarafından Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde yer alan işyerlerinden alınan teminat mektuplarının Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında yer alması çalışmaların devam ettiği belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Bazı Hizmet Alım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hesaplanması

a) Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhalesi Gerçekleştirilen 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hesaplanması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Yaklaşık Maliyet*" başlıklı 9 uncu maddesinde "*Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.*" hükmü tesis edilmiştir. Ayrıca danışmanlık hizmet alımı ihaleleri dışındaki hizmet alımı ihalelerinde uygulayacakları usul ve esasları düzenleyen Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 3 üncü maddesinin (f) bendinde de "*Yaklaşık maliyet: İhale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu işin öngörülen bedelini ifade eder.*" düzenlemesi yapılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2016/399318 ihale kayıt numaralı 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde yaklaşık maliyet hesaplaması yapılırken 5 farklı firmadan hesaplamaya esas olmak üzere fiyat teklifleri alınmış olup birim fiyat cetvelinde yer alan 363 iş kalemi çerçevesinde firmalar tekliflerini belediyeye sunmuşlardır. Buna göre; 48 büyük otobüs (36 ve üstü kapasiteli), 404 küçük otobüs (17-35 arası kapasiteli) ve 243 minibüs (10-16 arası kapasiteli) olacak şekilde toplam 695 aracın iş kapsamında kullanılacağı ve bu araçlardan toplam 13.540 personelin yararlanacağı ayrıca toplamda 946.540 km yol kat edileceği yaklaşık maliyet tespit tutanağında belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesi tarafından firmaların sunmuş oldukları tekliflerden yola çıkarak 13.540 personelden 1 personel başına düşen ortalama fiyat 4.163,24 TL olarak hesaplanmış ve $4.163,24 \times 13.540 = 56.370.232,17$

TL+KDV yaklaşık maliyet olarak belirlenmiştir.

Ancak bu şekilde yapılan yaklaşık maliyet hesabı yanlıştır. Şöyle ki, ihale edilen iş kapsamında toplam 363 iş kalemi (güzergâh) vardır. Bu iş kalemlerinde 362 adedi personel servis taşımacılığına ilişkin kalemlerdir ve bu kalemlerden yararlanacak personel sayısı 13.540 olup toplamda 695 araç ile 46.540 km yol bu iş kalemleri bünyesinde kat edilecektir. İhale kapsamında, 363 üncü iş kalemi olarak birim fiyat teklif cetvelinde yer alan “Sürücülü otobüs-45 yolcu kapasiteli 11000 cc veya üzeri araç (en az 2010 model, ful kaskolu ve B2 belgesi olacak)” toplamda 900.000 km yol kat edecek olup bu araç ve/veya araçları kullanacak olan kişi sayısı belli değildir.

Bu bağlamda, 1 personel başına düşen ortalama fiyat olan 4.163,24 TL'nin 362 iş kaleminde yer alan güzergâhlardan yararlanan 13.540 personel ile çarpımı sonucu bulunan KDV hariç 56.370.232,17 TL'lik tutar söz konusu işin yaklaşık maliyet tespitinin yanlış yapıldığını ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, KDV hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu işin öngörülen bedelini ifade eden yaklaşık maliyetin doğru hesaplanması ihale işlemleri ve sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından son derece büyük bir öneme haizdir.

b) Engelliler Müdürlüğüne Bağlı Engelli Merkezlerinin, Engelliler Yaz Kampının ve Ulaşım Hizmetlerinin 2017 Yılında İşletilmesi Hizmet Alımı İşinin Yaklaşık Maliyetinin Yanlış Hesaplanması

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasına göre; hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenecek, bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenecek ve daha sonra bu tutar, kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanacaktır.

Sözleşme ve genel giderler ise Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30 maddesi (ç) bendine göre, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde her bir personelin işçilik maliyetinin % 4'ü oranındaki tutardır ve bu tutara amortisman da dâhildir.

Yapılan incelemede, Engelliler Müdürlüğüne Bağlı Engelli Merkezlerinin, Engelliler Yaz Kampının ve Ulaşım Hizmetlerinin 2017 yılında İşletilmesi Hizmet Alımı ihalesine ilişkin yaklaşık maliyet hesaplanırken genel toplam tutar ile yüklenici kârı toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanması gerekirken genel toplam tutarın sözleşme giderleri ve genel giderler hariç tutularak toplam maliyet hesabına dâhil edildiği görülmüştür.

c) Beyazmasa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İşi Kapsamında İşe İlişkin Yaklaşık Maliyet Tespit Edilirken Bazı İş Kalemlerinin Gerçek Piyasa Rayicini Yansıtması

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “*Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti*” başlıklı 8 inci maddesinde;

“... ”

(4) ... *Fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulur ve fiyatlar KDV hariç istenir. İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.*

...” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre gerçek piyasa rayicini yansıtmadığı düşünülen fiyat tekliflerinin değerlendirmeye alınmaması gerekmektedir.

Somut olayda ihale kapsamında 26 iş kalemi için ihaleye çıkmış olup, bunlardan bazı iş kalemlerinin piyasadaki rayiç fiyatları hiçbir tartışmaya yer vermeyecek şekilde ilgili olduğu kurum/kuruluş/işletmecisi tarafından belirlenmekte ve bu fiyatlar KDV dâhil şeklinde resmi internet sayfasında da ilan edilmektedir. Dolayısıyla piyasa fiyatının ne olduğu son derece açıktır.

İdare tarafından piyasa fiyatı açıkça belli olan bazı iş kalemleri için bu fiyatların dikkate alınmadığı, bunun yerine piyasa araştırması yapılmak suretiyle üç firmadan alınan tekliflerin değerlendirilerek yaklaşık maliyetin tespit edildiği anlaşılmıştır. Hâlbuki Yönetmeliğin yukarıda yer alan 8.4 maddesinde belirtildiği üzere piyasa rayici belli olan iş kalemlerinin yaklaşık maliyeti belirlenirken bu fiyatların esas alınması, piyasa rayicini yansıtmadığı düşünülen fiyat tekliflerinin hiç dikkate alınmaması gerekirdi.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünün dikkate alınmaması nedeniyle aşağıda yer alan tabloda belirtilen iş kalemlerinin yaklaşık maliyeti eksik/hatalı tespit edilmiştir. Bu durum yaklaşık maliyetin değerinin üzerinde belirlenmesine yol açmıştır.

Tablo 5: Yaklaşık Maliyet Hesabı

İşin Adı	Piyasa Rayici (İlgilisince Belirlenmiş Piyasa Fiyatı) KDV dâhil TL	Yaklaşık Maliyeti KDV hariç TL	Yüklenici ile Yapılan Sözleşme Bedeli KDV hariç TL
Ayasofya Müzesi Giriş Ücreti	40,00	45,00	40,00
Topkapı Sarayı Müzesi Giriş Ücreti	40,00	41,67	40,00
Türk İslam Eserleri Müzesi Giriş Ücreti	25,00	25,00	25,00
İslam Teknoloji ve Bilim Müzesi	10,00	12,50	10,00
Vialand Giriş Bileti	58,99	87,00	75,00
Tuzla Via Sea Tema Park Gezisi	Tam 55 Çocuk 49	65,00	60,00

Tablodan da görüleceği üzere, piyasa fiyatı ilgisince belirlenmişken yaklaşık maliyetin İdarece belirlenmesi aşamasında bu fiyatlar dikkate alınmamıştır. Bu durum bir sonraki aşamada yüklenici tarafından teklif edilen bedeller piyasa fiyatı ile aynı görünse de yüklenici ile yapılan sözleşmedeki fiyatlar KDV hariç olduğundan İdare tarafından bu ihalede hem piyasa fiyatı ile yüklenici tarafından verilen fiyat arasındaki fark hem de aradaki KDV tutarlarına katlanılmasına yol açılmaktadır.

Yaklaşık maliyetin yanlış hesaplanması; iş için ödeneklerin ayrılması, işin hangi yöntemle ihale edileceği, ilanın şekli ve süresi, yeterlilik kriterlerinin belirlenmesi, aşırı düşük teklif sorgulamasında sınır değer tespiti gibi ihale aşamasında yapılan birçok iş ve işlemin sıhhatini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; “a) Belirtilen yaklaşık maliyet hesabında, personel taşıma araçlarının dışında şehir içi ve şehir dışı km üzerinden çalıştırılacak aracın maliyetinin personel sayısına bölünme işlemine tabi tutulmaması gerektiği belirtilmiştir. Yaklaşık maliyet icmalinde personel başına düşen tutar kısmının bilgi mahiyetinde gösterildiği, hesaplamada yapılan işlem hatası yanlışlığının yaklaşık maliyet toplamını etkilemediği gibi ihale konusu hizmetin birim fiyatlı iş olması nedeniyle firmaların tekliflerini oluştururken km miktarını baz alarak fiyat verdiği ve yapılan ödemelerde de km hesabına göre km birim fiyatı üzerinden ödemelerin yapılarak herhangi bir fazla ödemeye mahal verilmediği düşünülmektedir.

Bulgu maddesinde belirtilen yaklaşık maliyet hesaplamalarındaki hatalar mali süreci olumsuz etkilemediği gibi rekabet koşullarını da olumsuz yönde etkilememektedir. Bu çerçevede belirtilen hataların tekrar etmemesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

Bundan sonra yapılacak hesaplamalarda bulguda belirtilen şekilde hesaplama yapılmasına dikkat edilecektir.” denilmektedir.

b) Kamu İhale Genel Tebliği'nin 79 uncu maddesinin üçüncü fıkrası beşinci bendinde; *“personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alımlarına ilişkin ihalelerde yapılan aşırı düşük teklif açıklamasında sözleşme giderleri ve genel giderlerin %4 oranındaki hesaplanması söz konusu olmayacak...”* ifadesi yer almaktadır. Kamu İhale Kurumu'nun da 27.08.2014 tarih ve 2014/UH.III.2962 sayılı benzer kararlarında olduğu gibi aşırı düşük teklif açıklamasında sözleşme giderleri ve genel giderlerin %4 oranındaki hesaplanmasının söz konusu olmayacağı yönünde değerlendirmeleri bulunmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde belirtilen hüküm kapsamında işçilik oranı %70 in altında kaldığından mezkûr ihale, personel çalıştırılmasına dayalı olmayan bir hizmet alım ihalesi olarak değerlendirilmiştir.

İdaremizce yapılmış olan yaklaşık maliyet hesaplamasının doğru olduğu düşünülmektedir.” denilmektedir.

c) Bulguda belirtilen yöntem üzerinden yaklaşık maliyet hesabının kontrolünde, Ayasofya Müzesi Giriş Ücreti için 1.520,00-TL, Topkapı Sarayı Müzesi Giriş Ücreti için 14.840,00-TL, Türk İslam Eserleri Müzesi Giriş Ücreti için 13.440,00-TL, İslam Teknoloji ve Bilim Müzesi Giriş Ücreti için 11.600,00-TL daha düşük tutarda hesaplama hatası yapıldığı görülmüştür. Ayrıca Vialand Giriş Bileti için 32.400,00-TL ve 6. Tuzla Via Sea Tema Park Gezisi için 19.750,00-TL daha yüksek tutarda hesaplama hatası yapıldığı görülmüştür.

İdaremiz tarafından daha düşük hesaplanan tutarların toplamı:

$$1.520 \text{ TL} + 14.840 \text{ TL} + 13.440 \text{ TL} + 32.400 \text{ TL} = 62.200 \text{ -TL}$$

İdaremiz tarafından daha yüksek hesaplanan tutarların toplamı:

$$11.700 \text{ TL} + 19.750 \text{ TL} = 31.450\text{-TL}$$

Yapılan hesaplama farklılığının toplam yaklaşık maliyete etkisi:

62.200 TL - 31.450 TL = 30.750-TL

Olması gerekenden daha düşük ve daha yüksek hesaplanmış tutarların genel toplama etkisine bakıldığında, görüldüğü gibi 30.750,00-TL yaklaşık maliyetin eksik hesaplanmış olduğu tespit edilmiştir.

Bundan sonra yapılacak hesaplamalarda bulguda belirtilen şekilde hesaplama yapılmasına dikkat edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgunun a) ve c) şıklarında yaklaşık maliyetin yanlış hesap edilmekle birlikte fazla ödemeye mahal verilmediği, bundan sonra bulguda yapılan tespit üzerine işlem tesis edileceği belirtilmiş olmakla birlikte, bulgu konusu tespiti ilişkin hususlar takip eden denetimlerde izlenecektir. Bulgunun b) şıkkı ise kamu idaresi cevabı ile karşılanmıştır.

BULGU 6: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

Büyükşehir Belediyesinin ecrimisil karşılığı kullandığı yerlere ilişkin olarak yapılan incelemeler neticesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na aykırı olarak 2738 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı idare edildiği ayrıca ecrimisil tahakkuk ve tahsilat oranlarının da düşük olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinde; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanunun “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75 inci maddesinde de; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, fuzuli şagilin tahliyesi ve

kamu malını haksız olarak işgal eden kişiden, işgal süresince ecrimisil alınması gerekmektedir. Ancak, bu durum kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Zira ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir tazminattır. Taşınmazların idaresine ilişkin bir yöntem değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. Bu nedenle, idare, taşınmaza yönelik olarak ecrimisil olarak işgalin devamına müsaade etmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik ilgili mevzuat hükümlerini uygulamalı ve kamu idaresi tarafından yeni bir kiralama işlemi tesis edilecek ise bu işlem 2886 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre yerine getirilmelidir.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesi tarafından 31.12.2017 tarihi itibarıyla 2738 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı idare edildiği tespit edilmiş olup 2886 sayılı Kanuna aykırı olarak ecrimisilin, kira niteliğine büründürülerek geleceğe ilişkin olarak taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı ve bir kira tahsil yöntemine dönüştürüldüğü anlaşılmıştır. Ayrıca 147.011.486 TL'si devreden tahakkuk ve 61.112.317 TL'si 2017 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 208.123.800 TL'lik ecrimisil alacağının, yalnızca 44.016.230 TL'sinin tahsil edildiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %21,15 düzeyinde gerçekleşerek çok düşük kaldığı görülmüştür.

Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyesi tarafından ecrimisil karşılığı idare edilen taşınmazların yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesi sağlanarak 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale işlemleri tamamlanarak kullanılması sağlanmalıdır. Ayrıca hali hazırda devam eden işgallere ilişkin olarak da düşük düzeylerde kalan ecrimisil tahakkuk tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Taşınmazların işgallerine ilişkin olarak 6009, 6111, 6292 ve 7143 sayılı Kanunlar ile özel düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin neticesinde fuzuli şağillere muhtelif haklar verilmiştir. Belirtilen kanunların uygulanmaları neticesinde hem fuzuli şağillerin tahliyesi hem de ecrimisillerin tahsili konusunda zorluklarla karşılaşmaktadır.

Bununla birlikte; her bir işlem dosyasının müstakil olarak incelenmesi durumunda idari ve mali işlemlerin yapıldığı, ödeme yapılmaması durumunda 6183 sayılı Kanun kapsamında takibat yapıldığı, buna karşılık şağilin mahkemeye müracaat ederek hukuki süreç başlattığı bunun ise tahsilat süresinin uzamasına neden olduğu ayrıca şağillerin açtığı davalardan 46.245.334,16-TL tutarındaki ecrimisil tahakkukunun ilk derece mahkemelerde iptal edildiği ancak temyiz sonucu beklendiğinden kayıtlardan çıkartılamadığı dolayısıyla tahakkuk/tahsilat oranının düşük çıkmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında çeşitli tarihlerde çıkan kanunlar ile Belediye taşınmazları üzerinde fuzulü şağil konumunda olanlara muhtelif haklar verildiği ve bu nedenle gerek bunların tahliyesi ve gerekse ecrimisillerin tahsili hususlarında zorluklar yaşandığı ifade edilmiş; diğer taraftan bahsi geçen dosyalar ile ilgili olarak İdarece gerekli işlemlere başlanılmış olsa dahi mahkeme süreçlerinin devam etmesinden kaynaklı olarak bu meblağların uzun süreli olarak kayıtlardan çıkartılamadığı, bu nedenle de tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük kaldığı belirtilmiştir. Her ne kadar gerekli işlemlerin yapılıyor olduğu ifade edilse de bulgu konusu tespitte belirtilen işlemlerin gereğinin yapılıp yapılmadığı izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 7: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Belirlenen Ücret Tarifelerinde Başkanlık Makamına İndirim Yapma Yetkisi Verilmesi

2017 yılı denetim çalışmaları kapsamında, Büyükşehir Belediyesinin isteğe bağlı hizmetler için belediye meclisince belirlenen ücret tarifeleri incelenmiş olup bazı isteğe bağlı hizmetlere ilişkin ücretlerde başkanlık makamına indirim yapma yetkisi verilmiştir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirleme görev ve yetkisi belediye meclisine tevdi edilmiştir. Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97 nci maddesinde ücrete tabi işler için "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*" hükmü yer almaktadır. Ancak ücret tarifeleri üzerinde yapılan çalışmalar neticesinde başkanlık makamına indirim yapma yetkisinin verildiği tespit edilmiştir.

Aynı zamanda, 19.01.2002 tarih ve 24645 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4736 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin birinci fıkrasında; "*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.” hükmü ile mezkûr maddenin altıncı fıkrasında; *“Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.”* hükümleri yer almaktadır.

Bu bağlamda 4736 sayılı Kanunda belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı (Bakanlar Kurulunca muaf tutulan kişi ve kurumlar hariç) açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla üretilen mal ve hizmet bedellerinin belirlenmesinde 4736 sayılı Kanuna aykırı indirimlerin uygulanmaması gerekmektedir.

2017 ücret tarifesinde yapılan incelemeler neticesinde başkanlık makamına indirim yapma yetkisi verilen isteğe bağlı ücretler şu şekildedir:

-Gelirler Müdürlüğü ücret tarifesinde yer alan; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ücret Tarifesinde yer alan ve İstanbul Kart ile yapılan ücret tahsilatlarında % 10'a kadar indirim uygulanabilir. Hangi ücretlerde ve ne oranda indirim uygulanacağı işletmecilik esasları dikkate alınarak Başkanlık Makamı onayı ile belirlenir.

-Kütüphane ve Müzeler Müdürlüğü ücret tarifesinde yer alan; Başkanlık Makamı gerekli görülen hallerde bu tablo üzerinde %50 indirim ve yükseltme yapabilir.

-Orkestra Müdürlüğü ücret tarifesinde yer alan; Özel taleplerin ücretsiz olması, Başkanlık Makamının uygun bulması halinde geçerlidir.

Sonuç olarak, isteğe bağlı bazı hizmetler için başkanlık makamına indirim yapma yetkisi verilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda ücret tarifesindeki maddelerin çıkartılması için Meclisimize teklif sunulmuş olup 2019 yılı ücret tarifesinde de benzer maddelerin yer almaması sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli çalışmaların başlatıldığını belirtmekle birlikte bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre ve Temizlik Vergisi Paylarının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Aktarılmaması

a) Konutlara İlişkin İSKİ Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisinin %20'lik Kısımının ve İşyerlerine İlişkin İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisinin %20'lik Kısımının Kanunen Öngörülen Zaman İçerisinde Tahsil Edilmemesine Karşın 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü ve Esasları Hakkında Kanuna Göre Gecikme Zammı Tatbik Edilmemesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44 üncü maddesine göre;

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”

Buna göre konutlardan alınan çevre ve temizlik vergisi İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bağlı kuruluşu olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından tahsil edilmekte, işyerlerine ilişkin çevre ve temizlik vergisi ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

Yapılan incelemede, konutlara ilişkin İSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'lik kısmı ile işyerlerine ilişkin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'lik kısmının kanunen öngörülen zaman içerisinde tahsilinin (mahsubu) yapılmadığı, ayrıca bu tutarlara ilişkin olarak 6183 sayılı Kanun çerçevesinde gecikme zammı tatbik edilmediği anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin uygulamasında, büyükşehir belediyesine aktarılacak tutarın ilgili ilçe belediyesi ve/veya İSKİ tarafından bildirildiği tarihte tahakkuk kaydının yapılmasının ardından mahsup işleminin (kazı ruhsatı ilgili ilçe payı, eğlence vergisi ilgili ilçe payı vb.) gerçekleştirildiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde ilgili aya ilişkin yapılması gereken tahakkuk işleminin bir ilçe belediyesinden diğer ilçe belediyesine göre farklılık arz ettiği görülmektedir. Bazı ilçe belediyeleri bildirimlerinin düzenli olması, bazılarının ise düzensiz bildirimde bulunmalarının bu sonuca yol açtığı değerlendirilmiştir.

Ancak düzensiz tahakkuk işlemleri söz konusu olmasına karşın ilgili mevzuat çerçevesinde zamanında ödeme yapmayan ilçe belediyelerine 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Konutlara ilişkin İSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'lik kısmının zamanında aktarılmaması ile ilgili olarak da benzer bir uygulama söz konusu olup 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı uygulanmamıştır.

Sonuç olarak, konutlara ilişkin İSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'lik kısmının ve işyerlerine ilişkin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'lik kısmının kanunen öngörülen zaman içerisinde tahsil edilmemesi halinde 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı tatbik edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu hususa 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

b) Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Yer Alan İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalardan Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 41 inci maddesiyle değişik Çevre Temizlik Vergisi başlıklı mükerrer 44 üncü maddesinde;

“... İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İşyeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir...” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; ilçe belediyelerinin, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi ve gecikme zammı toplamının yüzde yirmisini bir bildirim ile ertesi ayın yirminci günü akşamına kadar büyükşehir belediyesine bildirmesi ve aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir. Tahsil ettikleri vergiyi veya gecikme zammını bu süre içinde yatırmayan belediyelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanarak tahsil edilir.

Yapılan incelemede; ilçe belediyeleri tarafından işyeri ve diğer şekillerde kullanılan

binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının yüzde yirmisinin, bu düzenlemenin yapıldığı 5035 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01/01/2004 tarihinden itibaren Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

Sonuç itibariyle, tahsil ettiği gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde Büyükşehir Belediyesine yatırmayan ilçe belediyelerinden bu tutarlar 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “a) İSKİ tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinin mahsup işlemleri kanunun öngördüğü tarihlerde yapılması için gereken tedbirler alınmış olup herhangi bir gecikme yaşanmamaktadır. Bu husus 2018 yılı muhasebe kayıtları incelendiğinde görülecektir.

Kanunun öngördüğü tarihte bildirim yapılan ilçe belediyeleri Çevre Temizlik Vergisi payı mahsup işlemleri gecikme yaşanmadan muhasebeleştirilmektedir. Zamanında bildirimlerini yapmayan belediyeler için gecikme zammı uygulaması başlatılacaktır.

b) İlçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisi gecikme zamlarının aktarılması için çalışmalar devam etmektedir. Bugüne kadar;

- 3 belediye gecikme zammının bildirimlerin içinde yer aldığını dolayısıyla eksik bildirim olmadığını ifade ettiğinden işlemi bitmiştir.

- 27 belediye eksik gecikme zammı tutarlarını bildirmiş ve 7 belediyenin tahsilat işlemi tamamlanmıştır.

- Bildirimi yapıp ödemesini yapmayan 20 belediye için işlemlere devam edilmektedir.

- 9 belediye iki yazımıza da hiçbir cevap vermemiş olup tekrar yazı ile bilgiler istenilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgunun (a) şikkına ilişkin olarak; konutlara ilişkin İSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmının ve işyerlerine ilişkin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmının kanunen öngörülen zaman içerisinde tahsil edilmemesi halinde 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı tatbik edilmesi gerektiği bulgu bünyesinde mevzuat hükümleri doğrultusunda ortaya konulmuştur. Kamu idaresi cevabında, 2018 yılından itibaren konutlara ilişkin İSKİ’nin tahsil ettiği çevre ve temizlik vergisinin mevzuatın öngördüğü sürede aktarımının yapıldığını ve işyerlerine ilişkin

ilçe belediyelerinin yaptığı çevre ve temizlik vergisi tahsilatlarının mevzuatın öngördüğü süre içerisinde yapılmaması halinde ise gecikme zammının işletileceğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bulgunun (b) şikkına ilişkin olarak; kamu idaresi gerekli yazışmaların bir kısmını yapmış bir kısmına ise hali hazırda devam etmektedir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre ve temizlik vergisine ilişkin gecikme zamlarının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine aktarılmasına yönelik bir miktar tahsilat yapılmış olsa da tahsilatların tam olarak yapılması amacıyla çalışmalar devam etmekte olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerden Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatı Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında büyükhire bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34 üncü maddesinde "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir.*" hükmü tesis edilmiş olup mezkûr Kanunun "*Mükellef ve sorumlu*" başlıklı 35 inci maddesinde de elektrik ve havagazı tüketenlerin elektrik ve havagazı tüketim vergisini ödemekle mükellef oldukları aynı zamanda 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. 2464 sayılı Kanun kapsamında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin beyan ve ödenmesi ile ilgili olarak da 39 uncu madde kapsamında "*Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20 nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar...*" hükmü tesis edilmiştir.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanunun "*Büyükşehir belediyesinin gelirleri*" başlıklı 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının (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 harçlarının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hükme istinaden Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tahakkuk ve tahsili büyükşehir belediyeleri için de söz konusu olabilmektedir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin hesap ve işlemlerinde Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine ilişkin herhangi bir tahakkuk kaydının söz konusu olmadığı ve bu minvalde bir tahsilatın da gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Hâlbuki Büyükşehir Belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda çalışmalara başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespit de ortaya konulduğu üzere Büyükşehir Belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir. Kamu idaresi gerekli çalışmalara başlanıldığını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Alınan Teminat Mektuplarından Bazılarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından geçici kabul noksanlıklarına ilişkin alınması gereken teminat mektuplarından bazılarının nazım hesaplarda takip edilmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30 uncu maddesinde; birim fiyat sözleşmelerde, düzenlenen hakedişlerde tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i karşılığında teminat mektubu alınacağı ve kesin hesapların idare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubunun iade edilmeyeceği; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde ise geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı karşılığında teminat mektubu alınacağı ve bu teminat mektubunun

geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye iade edileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabının işleyişini düzenleyen 436 ncı maddesinde; teminat ve depozito olarak muhasebe birimlerine teslim edilen belgelerin bu hesaba borç, 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden anlaşılacağı üzere, gerek birim fiyat sözleşmelerde gerekse anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde geçici kabul noksanları için teminat mektubu alınması halinde bu teminat mektuplarının adı geçen Yönetmeliğin ilgili hükmü gereğince 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan ve toplam 9.069.800,00 TL tutarında teminat mektubunun 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Geçici Kabul noksanlıklarına ilişkin Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30 uncu maddesinde; birim fiyat sözleşmelerde, düzenlenen hakedişlerde tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5 i karşılığında alınmış ve 910-Teminat Mektupları hesabına kaydedilmemiş bir teminat mektubu bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında ilgili hesaba kaydedilmesi gereken herhangi bir teminat mektubunun bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde 2017 yılında alınmış 9.069.800,00 TL tutarında teminat mektubunun, 2018 yılında ilgili hesaplara kaydedildiği görülmüştür. 2017 yılı içerisinde kayıtlara alınmayan bu tutarların, söz konusu nazım hesaplarda izlenmemesi nedeniyle kurumun 2017 yılı bilanço dipnotlarında bu hesapların eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

BULGU 11: Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi

Hakedişlerden yapılan geçici kabul noksanlıklarına ilişkin kesintilerinin bir kısmının muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli yapım işlerinde tip sözleşmenin “*Geçici kabul*

noksanları” başlıklı 30.1. maddesinde “Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3’üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca, birim fiyatlı yapım işlerine ilişkin tip sözleşmenin 30.2 maddesinde de *“Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 260 ve 261 inci maddelerine göre, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 333-Emanetler Hesabına kaydedilip izlenmesi gerekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, sözleşmenin niteliğine göre %3 ve %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 333-Emanetler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Toplam tutarı bilinmemekle birlikte emanet nitelikteki bu kaynakların kamu idaresinin bilançosunda kayıt dışı bırakılması sebebiyle, mali tablolar düzenleniş tarihi itibari ile denetlenen kurumun tüm kaynaklarını göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli yapım işlerinde tip sözleşmenin “Geçici kabul Noksanları” başlıklı 30.1 maddesinde: “Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3’üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir.”* düzenlemesi,

Yine birim fiyatlı yapım işlerinde tip sözleşmenin 30.2 maddesinde de *“Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin*

hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez.” düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca, belediye ile ihaleyi kazanan yüklenici arasında imzalanan eser sözleşmelerinde *“Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i tutulur ve kesin hesaplar idare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez”* düzenlemesi bulunmaktadır.

Gerek anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli yapım işlerinde tip sözleşmenin *“Geçici Kabul Noksanları”* başlıklı 30.1 maddesi ile birim fiyatlı yapım işlerinde tip sözleşmenin 30.2 maddesi gerek yüklenici ile belediye arasında imzalanan eser sözleşmeleri incelendiğinde bu kesintilerin hakedişlerin hazırlanması aşamasında yapılması gerektiği açıktır.

Diğer taraftan, Hakediş, müteahhidin veya taşeronun; uhdesindeki sözleşmeye göre inşatta gerçekleştirdiği imalat ve belirli ihzarat karşılığı tahakkuk eden alacağıdır ve düzenleme usulü sözleşme tasarısının 9 ve 11'nci, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 39'ncü, Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin 14, 17 ve Genel Teknik Şartnamesinin genel hükümleri maddeleri esaslarına göre tanzim edilmektedir. Ayrıca, herhangi bir yapım işi için kesin hakedişe kadar düzenlenen tüm hakedişler geçici hakediş/ara hakediş mahiyetinde olup birimlerce yapılabilecek muhtemel maddi hatalar ve noksanlıkların bir işin devamı müddetince bir sonraki hakedişte düzeltilebilme imkânı bulunmaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz mevzuat hükümleri ve idaremizle yüklenici arasında imzalanmış sözleşme hükümleri çerçevesinde, kesinti yapılması gereken tutarların yükleniciye ödenecek kesin bir alacak mahiyetinde olmaması nedeniyle yüklenici adına 333-Emanetler Hesabına kaydedilerek takip edilmesinin doğru bir yöntem olmayacağı değerlendirilmektedir. Kurumumuz uygulamasında, sözleşmede belirtilen yüzdellik oran üzerinden hesaplanan kısım hakediş hesaplanmasına dâhil edilmeyerek kesin hesap dosyasında değerlendirilmek üzere tutulmaktadır.

Nihai değerlendirmede, kurumumuz uygulamasının belirtilen mevzuat hükümleri ile imzalanmış sözleşme hükümlerine uygun olduğu düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında geçici hakedişlerde meydana gelebilecek maddi hatalar ve noksanlıkların bir sonraki hakedişte düzeltilebilme imkânının bulunduğu, kesinti yapılması gereken tutarların yükleniciye ödenecek kesin bir alacak mahiyetinde olmaması nedeniyle ilgili hesapta takip edilmediği, uygulamada kesinti yapılması gereken tutarların

hakediş hesaplamasına dâhil edilmediği ancak kesin hesap dosyasında değerlendirilmek üzere tutulduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından yapılan bu uygulama sonucunda hakedişlerden geçici kabul kesintisi olarak yapılan kesintiler hakediş icmalinde gösterilmekte ancak ödeme emri belgesi üzerinde gösterilmemekte ve dolayısıyla muhasebeleştirilmemektedir. Sonrasında sözleşmede belirtilen koşullar gerçekleştiğinde bu kesintiler hak sahiplerine hakediş düzenlenerek gider yapılmak suretiyle ödenmektedir. Oysa bu kesintilerin yabancı kaynaklar bölümünde muhasebeleştirilmeleri halinde düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile hak sahiplerine ödenmesi gerçekleşebilecektir.

Netice itibariyle, bulguda da ifade edildiği üzere emanet niteliğindeki bu kaynakların kamu idaresinin bilançosunda izlenmemesi sebebiyle, mali tabloların düzenleniş tarihi itibari ile denetlenen kurumun tüm kaynaklarını göstermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: İlk Madde ve Malzemeler Hesabında Bulunan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılına ilişkin mali rapor ve tabloları ile taşınır mal programının incelenmesi sonucunda birimlerince en çok üçer aylık dönemler itibariyle yapılması gereken 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin giderleştirme işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde sarfiyat yapabilecek niteliklere haiz, taşınır mal programı bünyesinde takip edilen ve bu programa göre taşınırları ile ilgili değişimleri izlemesi gereken 157 adet birim (Müdürlükler, Gruplar, Amirlikler vb) vardır. Bu birimlere ilişkin taşınır giriş ve çıkışları ile taşınırlara ilişkin her türlü işlemler taşınır muhasebe programı üzerinden yerine getirilmektedir. Ayrıca Büyükşehir belediyesinin genel yönetim kapsamında yer alan idareler arasında bulunması nedeniyle Taşınır Mal Yönetmeliğinde yer alan düzenlemelere riayet etmesi gerekmektedir.

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.”* düzenlemesi ile Yönetmeliğin 30 uncu maddesinin birinci 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.” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik gereği denetlenen kamu idaresi, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticinin belli edeceği sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesini en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine göndermelidir. Ancak yapılan incelemeler neticesinde İlk Madde ve Malzemeler hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yılsonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, üçer aylık dönemleri aşacak şekilde İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin giderleştirme iş ve işlemleri mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda taşınır mal sarfiyat (tüketim) işlemlerinin zamanında yapılması için gerekli tedbirlerin alınması konusunda azami hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin giderleştirme iş ve işlemleri Taşınır Mal Yönetmeliği’ne uygun olacak şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Büyükşehir Belediyesi bulgu konusu hususa ilişkin gerekli tedbirlerin alınması konusunda azami hassasiyet gösterileceğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Milli Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Protokol Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

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

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

Ancak, protokole konu olan taşınmazlar daha sonra Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adına tahsis edilmiştir. Buna bağlı olarak, taraflar arasında 07.05.2013 tarihli genel koordinasyon toplantısında protokolün arazi devri, bedeli ve mahsuplaşma ile ilgili maddelerine istinaden revizyona gidilmiştir. Hesaplamalar 2004 yılı üzerinden oluşturulmuş ve 2017 yılı birim fiyatları ile İBB tarafından protokol konusu yapım, bakım ve onarımlar için toplam 276.694.754,776 TL ödemede bulunduğu tespit edilmiştir. Yapılan bu ödeme karşılığında ise Şişli İlçesi, Mecidiyeköy Mahallesi 1947 ada, 92 parselin Hazine hissesi olan 598829/27420913 kısmı 39.543.637,00 TL üzerinden Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir ve dolayısıyla İBB'nin 2017 Mali Yılı tablolarının kalan tutar olan 237.151.117,776 TL olumsuz yönde etkilendiği sonucuna varılmıştır.

Söz konusu bulguya 2015 ve 2016 Yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş olup Kasımpaşa Takas Protokolü kapsamında gayrimenkul devir işlemlerinin henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Bahse konu protokole ilişkin alacaklarımızla ilgili İdaremizce gerekli işlemler devam etmekte olup bu çerçevede; Bakırköy İlçesi, 62 Ada 128 Parsel sayılı, 3.019,11 m² alanlı taşınmaz 45.286.650,00-TL bedel karşılığında 08.03.2018 tarih ve 2793 yevmiye ile Belediyemiz adına tescil edilmiştir.

İdaremizce alacaklarımıza mahsuben Milli Emlak Genel Müdürlüğü nezdinde taleplerimizi içeren yazışmalarımız devam etmekte olup, mahsuplaşma işlemi bitene değin idaremizce gerekli işlemler yapılmaya devam edecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak daha önceki denetim döneminde rapor konusu yapılan bu husus hakkında kamu idaresi tarafından, Kasımpaşa Takas Protokolü çerçevesinde belediye alacaklarına mahsuben gayrimenkul devir işlemlerinin devam ettiği belirtildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: İştirak Kâr Paylarının Belediye Hesabına Yatırılmaması

Kanun ve esas sözleşme gereği ayrılması gereken miktarlar ayrıldıktan sonra kalan 2016 yılı kârı ile bilançoda görülen geçmiş yıl karlarının 31.12.2017 tarihi itibariyle Belediye bütçesine aktarılmadığı görülmüştür.

Belediye iştiraklerinden İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş. (KİPTAŞ); “2016 yılı kâr dağıtımı”na ilişkin yapmış oldukları olağan genel kurul toplantılarında 31.12.2017 tarihine kadar kâr payı ve temettü dağıtılması kararı almışlardır.

Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelir Müdürlüğü kayıtları tetkik edildiğinde diğer kurum kârları adı altında kâr payı ve temettü tutarlarının içinde KİPTAŞ’a ait 31.12.2017 tarihi itibariyle tahakkuk kayıtlarının açılmış olmasına karşın herhangi bir aktarımın yapılmadığı görülmüştür.

KİPTAŞ’ın 30.03.2017 tarihli olağan genel kurul toplantı tutanağında: şirket bilançosunda görülen kârın, kanun ve esas sözleşme gereği ayrılması gereken miktarlar ayrıldıktan sonra kalan tutarın %99,7251 oranında hissesine düşen, gelir vergisi stopajı sonrası net kâr payı ve temettü toplamı 218.967.923,77 TL’nin, 31.12.2017 tarihine kadar Belediye hesaplarına aktarılmaması, geçen süre için herhangi bir faiz öngörülmemiş olması nedeniyle Belediye’nin iştiraklerine faizsiz kredi kullanım olanağı sağladığı düşünülmektedir.

2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu husus hakkında 2017 yılında 16.504.052,54 TL tahsil edilmiş ancak tamamı aktarılmayan 2015 yılı kârı ile birlikte geriye kalan toplam 266.536.272,26 TL’nin tahsil edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda tahsilat işlemleri devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak daha önceki denetim döneminde rapor konusu yapılan bu husus hakkında, kamu idaresi tarafından, söz konusu kâr payı hakkında tahsilât işlemlerinin devam ettiği ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir. Bununla birlikte, tahsilat işlemleri tamamlanmadığından kayıtlara alınmayan kar payı tutarı kadar gelirler daha düşük gözükmemektedir.

BULGU 15: Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının Hazine’ye Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından yüklenicilere yapılan hakediş ödemelerinden kesilen

asgari ücret desteği tutarlarının, genel bütçeye gelir kaydedilmesini sağlamak üzere İl Muhasebe Müdürlüğünün hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 14.01.2016 tarihinde (6661 sayılı Kanunla) eklenen geçici 68 inci maddenin birinci fıkrasıyla, madde kapsamına giren işverenlere Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL (aylık 2.550 TL) ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, çalışanların prim gün sayıları baz alınarak, 2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL (aylık 100 TL) Hazine desteğinden yararlanma imkanı getirilmiştir.

27.01.2017 tarih ve 29961 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6770 sayılı Kanunla (Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 71 inci madde ile 2016 yılında uygulaması başlatılan asgari ücret desteğinin 2017 yılında da devam etmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu ücret tutarının ne kadar olacağı ise 22.02.2017 tarihli Resmi Gazetede 2017/9865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

Buna göre; prime esas günlük kazancı 110 TL (aylık 3.300 TL) ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, çalışanların prim gün sayıları baz alınarak, 2017 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL (aylık 100 TL) Hazine desteğinden yararlanma imkanı getirilmiş ve bu tutarın işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilmesi hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 71 inci maddesinin 8 inci fıkrasında;

“4734 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir.” hükmü yer almaktadır.

Bulgu konusu hususla ilgili Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 87838906-78 sayılı ve “Asgari Ücret Desteği” konulu Genelge'nin 6 ncı maddesinde hak edişten kesilen tutarların nasıl değerlendirileceğine ilişkin olarak aşağıda yer alan düzenlemelere yer verilmiştir.

Bahsi geçen 6 ncı maddenin üçüncü fıkrasında;

“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.”

İlgili maddenin dördüncü fıkrasında ise;

“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” denilmek suretiyle hakedişten kesilen ve emanet hesaplarına alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere muhasebe/mal müdürlüklerine aktarılması öngörülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İstanbul Büyükşehir Belediyesince hakedişlerden kesinti yapılarak emanet hesaplara alınan 2016 yılında 9.778.883,88 TL ve 2017 yılında 17.428.220,42 TL olmak üzere toplamda 27.207.104,30 TL'nin il muhasebe müdürlüğü hesabına aktarılması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “6661 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 17 nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun’un geçici 68 inci maddesinin sekizinci fıkrasında:

“4734 sayılı Kanun ’un 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilir”,

Onuncu fıkrasında ise;

“Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum

tarafından belirlenir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen bu maddeye istinaden Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’na 10.02.2016 tarih ve 2016-4 nolu Genelge yayımlanmıştır. Bu genelgenin “İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6 ncı maddesinde:

“... ”

Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; 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 Kurumu’nun “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.

Yine bulguya konu edilen hususla ilgili 20.04.2016 tarihli Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün Asgari Ücret Desteği ile ilgili tebliğinde;

“2-Genel bütçe dışındaki kamu idareleri tarafından Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görüntülenen destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacak, aktarılacak bu tutarlar için bankaya verilecek talimatta söz konusu tutarın “Asgari Ücret Desteği” olduğunun açık bir şekilde dekontlarda yer almasına özen gösterilecektir.” denilmektedir.

6661 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 17 nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun’un geçici 68 inci maddesinde Hazine tarafından karşılanan tutarların hakedişlerden kesileceği düzenlenmiş, ancak kesilen tutarların Hazine’ye gönderileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Kanunla getirilen bu düzenleme ile hakedişlerin teşvik

tutarı kadar eksik ödenmesi ön görülmüşken, mezkûr SGK genelgesi ile kanunun aksine kesintilerin Hazine'ye aktarılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla da teşvikten yararlanması gereken kamu kurumlarının bu hakkı kanun hükmüne rağmen uygulanmamıştır. Gerek SGK Genelgesinde gerekse Muhasebat Genel Müdürlüğü tebliğinde hakedişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmemiş ve bu güne kadar da Kurumumuzdan bu yönde bir talepte bulunulmamıştır. Bu nedenle SGK tarafından yayımlanan 2016/4 sayılı Genelge ve Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Asgari Ücret Desteğine İlişkin Tebliği ile Maliye Bakanlığının özelemleri doğrultusunda ilgili hakedişlerden yapılan kesintiler 333.98 nolu emanet hesabında beklenmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında özetle 5510 sayılı Kanunun geçici 68 inci maddesinde Hazine tarafından karşılanan tutarların hak edişlerden kesileceği, ancak kesilen tutarların Hazineye gönderileceğine ilişkin bir hükme yer verilmediği, ancak SGK genelgesi ile kanunun aksine kesintilerin Hazineye aktarılacağı belirtilmiş, dolayısıyla da kanun gereği teşvikten yararlanması gereken kamu kurumlarının bu hakkının Genelge ile ortadan kaldırıldığı; SGK Genelgesi ve Muhasebat Genel Müdürlüğü tebliğinde hak edişlerden yapılan kesintilerin ne zaman ve hangi hesaba yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmediği gibi Kurumdan da bu yönde bir talepte bulunulmadığı; bütün bu nedenlerden dolayı kesintilerin emanet hesabında bekletildiği ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, 6661 Sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile değişik 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun geçici 68 inci maddesi; 2016 yılında asgari ücrette meydana gelen artışın işverenlere getireceği yükü hafifletmek üzere çalışanların prim gün sayıları baz alınarak 2016 Ocak-Aralık döneminde uygulanmak üzere aylık 99,90 TL Hazine desteğinden yararlanma imkanı getirmiş olup, 6770 sayılı Kanunla, 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 71 inci madde ile bahsi geçen uygulamanın 2017 yılında da devam etmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. 22.02.2017 tarihli Resmi Gazetede 2017/9865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2017 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL (aylık 100 TL) Hazine desteğinden yararlanma imkânı getirilmiş ve bu tutarın işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilmesi hüküm altına alınmıştır. Ancak, aynı maddenin sekizinci fıkrasında belirtilen nitelikteki hizmet alım ihalelerinde Hazine tarafından karşılanan desteğin yüklenicinin “hak edişinden kesilmesini” öngörmek suretiyle, kamuya iş yapan yüklenicilere zaten destekten yararlanma imkânı tanınmamıştır.

Anılan maddenin verdiği yetkiye dayanarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından asgari ücret desteği ile ilgili olarak çıkarılan 2016-4 no.lu Genelgeye göre hak edişlerden kesilen veya emanete alınan tutarlar, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Bu Genelge yürürlükte ve kamu idarelerinin uymak zorunda olduğu düzenlemelerdir. Ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün çıkardığı Asgari Ücret Desteği konulu Tebliğde de (7082 no.lu) hak edişlerden kesilen asgari ücret teşvik tutarlarının hangi yardımcı hesaba kaydedileceği açık bir şekilde belirlenmiştir. Bundan sonra kamu idaresi bu tutarı Muhasebe Müdürlüğü ile görüşerek onların banka hesaplarına aktaracaktır.

Bütün bu nedenlerle; 5510 sayılı Kanuna ve SGK Genelgesine göre, Hazine tarafından karşılanan asgari ücret destek tutarları ile ilgili olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yerine Getirilmemesi

Büyükşehir Belediyesi 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi sonucunda kesinleşmiş olan Sayıştay ilamlarından bir kısmının infazının gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Belediyenin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının ilgili yardımcı hesabında Sayıştay ilamları izlenmekte olup ilgili hesabın 31.12.2017 tarihi itibarıyla borç bakiyesi olarak 6.913.875,42 TL, alacak bakiyesi olarak 78.721,13 TL muhasebe kayıtlarında yer almaktadır. İlgili hesaba ilişkin toplam borç kalanı olarak 6.835.154,29 TL olarak tespit edilmiştir. Bazı Sayıştay ilamlarına ilişkin temyiz süreci devam ettiği için ilamlar infaz aşamasına gelmemiştir. Sayıştay İlamları Cetvelinden elde edilen bilgiler doğrultusunda 684.635,18 TL'lik Sayıştay ilamı kesinleşmesine karşın infazı gerçekleştirilmemiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53 üncü maddesinde;

(1) *Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.*

(2) *İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi*

tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.” hükmü yer almaktadır.

6085 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin dördüncü ve yedinci fıkralarında da, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında Sayıştay’ın istemi üzerine yapılacak işlemler düzenlenmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının infaz edilmesi gerekirken, kesinleşen ilamların tahsil edilmediği, tahsili için gereken işlemlerin yapılmadığı görülmektedir. Sayıştay ilamlarının zamanında infazı için gerekli işlemler tesis edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Kesinleşen Sayıştay ilamlarının tahsilat işlemlerine Sayıştay Kanunu ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda devam edilmektedir. Bu kapsamda;

- 2012 yılı 226/33 numaralı 202.950,00-TL’lik ilam hükmü faizi ile birlikte 16.04.2018 tarihinde tahsil edilmiştir.

- 1999 yılı 1094/1 numaralı 1.792.260,00-TL’lik ilamdan kalan bakiye 249.827,33-TL tahsili işlemlerine devam edilmektedir.

- 2008 yılı 1415/14 ile 2008 yılı 1415/15 numaralı ilamından kalan toplam 101.968,56-TL’lik ilam hükmü için sorumlular dava açmıştır. Mahkeme tahsil işleminin iptaline karar verdiği için işlemlere devam edilememektedir. Mahkeme kararı temyiz edilmiş olup sonuca göre işlem tesis edilecektir.

- 2009 yılı 1451/3, 2010 yılı 132/21 ve 2011 yılı 88/53 numaralı ilamlar için sorumlulara tebligat yapılmış olup tahsilat işlemleri devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında söz konusu hususa ilişkin olarak 2018 yılı içerisinde de bir takım tahsilatların yapıldığını, bazı ilamlara ilişkin tahsilat çalışmalarının devam ettiğini belirtmekte ve söz konusu cevaplar yerinde cevaplar olarak değerlendirilmektedir. Ancak kamu idaresi cevabında yer alan “2008 yılı 1415/14 ile 2008 yılı 1415/15 numaralı ilamından kalan toplam 101.968,56 TL’lik ilam hükmü için sorumlular dava açmıştır. Mahkeme tahsil işleminin iptaline karar verdiği için işlemlere devam edilememektedir. Mahkeme kararı temyiz edilmiş olup sonuca göre işlem tesis edilecektir.” şeklindeki cevap yerinde bir cevap değildir.

Sayıştay Başkanlığı 1982 Anayasa'sının 160 ıncı maddesine göre bir yüksek denetim kurumu olmasının yanında aynı zamanda bir hesap mahkemesidir. Sayıştaya kesin hükme bağlama hakkı T.C Anayasası ile verilmiş bir yetki niteliğindedir. Anayasa'nın 160 ıncı maddesinde; “*Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*” hükmü yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 06.03.2014 tarihli kararında da Sayıştayın bir yüksek mahkeme olduğu bir kez daha ortaya koyulmuş olup söz konusu kararda Sayıştay kararlarının kesin hüküm niteliğinde olduğu, kararlarının bir başka mahkemeye götürülemeyeceği dolayısıyla Sayıştayın bir yüksek mahkeme olduğu ifade edilmiştir.

Sayıştay dairelerinin vermiş olduğu kararlar karşında temyiz yoluna gidilebilmekte ve temyiz aşamasından sonra Sayıştay ilamları kesinlik kazanmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53 üncü maddesine göre Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 90 gün sonra yerine getirilmelidir ve ilamların infazından da üst yönetici sorumludur.

Bu bağlamda, çeşitli mahkeme kararları mazeret gösterilerek kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının gerekliliklerinin yerine getirilmemesi mevzuata uyarlık teşkil etmemektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı Kesin Mizan Cetvelinin incelenmesi neticesinde kiraya verilen taşınmazların ve tesisi yapılan irtifak haklarının Mahalli İdareler Detay Hesap Planınının 990.10 yardımcı hesap kodlu Kiraya Verilenler ve 990.11 yardımcı hesap kodlu İrtifak Hakkı Tesis Edilenler Hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılması gereken bir hesaptır. Yönetmeliğin 476 ncı maddesinde kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtlarının ne şekilde olacağı düzenlenmiştir. Buna göre kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar

Karşılığı hesabına borç kaydedilmesi gerekir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yukarıda belirtildiği haliyle düzenlenen 990 Hesabı, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri şeklinde yer almaktadır.

Mali tablo kullanıcılarına doğru bilgi verilmesi amacıyla kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmesi, kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen duran varlıklardan irtifak ve kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri Hesabına alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilmesi gerekir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılabilmesi için çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak daha önceki denetim döneminde rapor konusu yapılan bu husus hakkında, kamu idaresi tarafından çalışmaların devam ettiği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bununla birlikte, belediyenin muhasebe kayıtlarında kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların yer almaması mali rapor ve tablo kullanıcılarının bu konularda bilgi sahibi olmasına engel olmaktadır. Kayıtlara alınmayan bu taşınmazların, izleme ve bilgi verme fonksiyonu olan söz konusu nazım hesaplarda izlenmemesi sonucunda kurumun 2017 yılı bilanço dipnotlarında bu hesapların eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

BULGU 18: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından üçüncü kişilere kiraya verilen veya sınırlı ayni hak tesis edilen taşınmazlardan elde edilen kira veya irtifak hakkı gelirlerinden bazılarının yıllık olarak, bazılarının ise 3 aylık, 6 aylık veya yıllık dönemlerde peşin tahsil edildiği halde, içinde bulunulan ayın sonraki aylarında tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk

ettirilmesi gereken kısmının ise 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 288 inci maddesine göre, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Gelecek aylara ait kira veya irtifak hakkı gibi gelirlerin peşin tahsil edilmesi durumunda 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı kullanılması işleminin ancak kayıtların elektronik ortamda yapılması ile (mükellef sayılarının çokluğu nedeniyle) mümkün olabilecektir. Bu kapsamda yürütülen Emlak Yönetimi Yazılımı son aşamaya gelmiş olup konunun bu yazılım ile çözülmesi planlanmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında mükellef sayılarının fazlalığı nedeniyle bu işlemlerin takip edilemediği, Emlak Yönetimi Yazılımı uygulaması ile bu sorunun çözüme kavuşturulacağı belirtilmiştir. Her ne kadar İdare bulgu konusu tespiti katılmış olsa da 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen bu tespitin gereğinin yapıp yapılmadığı izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 19: Plajların İşletilmesinden Kaynaklı Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Tutarların Hesaplanmasında Sadece Plaj Giriş Ücretlerinin Dikkate Alınması

Büyükşehir Belediyesinin taşınmazlarına yönelik olarak yapılan tespit ve değerlendirmeler neticesinde; sosyal tesis olarak faaliyetlerini icra eden Florya Güneş Plajı, Menekşe Plajı, Yeşilköy Çiroz Plajı, Karaburun Plajı, Küçüksu Plajı ve Caddebostan Plajlarında Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken %5'lik ciro payı ve KDV tutarının hesaplanması ve tahsil edilmesinde sadece plaj giriş ücretlerinin dikkate alındığı, sosyal tesis bünyesinde elde edilen diğer gelirlerin hesaplamaya dâhil edilmediği tespit edilmiştir.

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." Hükümü tesis edilmiştir.

Söz konusu hükme istinaden Büyükşehir Belediye Meclisi 10.06.2015 tarih ve 899 sayılı Meclis Kararı ile mülkiyeti/tasarrufu Büyükşehir Belediyesine ait olan sosyal tesislerden Florya Güneş Plajı, Menekşe Plajı, Yeşilköy Çiroz Plajı, Karaburun Plajı, Küçüksu Plajı ve Caddebostan Plajlarının 5 yıl süre ve elde edilecek ciro payının %5'i+ KDV oranında Büyükşehir Belediyesine ödenmesi kaydıyla belediyenin iştiraki olan Sağlık A.Ş.'ye tahsisi hususunda karar almıştır. Sağlık A.Ş. söz konusu plajları (sosyal tesisleri) Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu bu karara istinaden işletmektedir. Sağlık A.Ş. tarafından plajlara giriş esnasında İstanbulkart marifetiyle plaj giriş ücreti tahsil edilmekte, bunun dışında plajların içerisinde ücret karşılığında vatandaşların yararlanabileceği bir takım mal ve hizmetler (Büfe, dondurma reyonu, deniz ürünleri satış reyonu, şezlong kiralama, emanet dolapları, haşlanmış mısır reyonu, plaj şemsiyesi kiralama, kafeterya, waffle reyonu, soğuk içecek reyonu) satılmaktadır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesine 10.06.2015 tarih ve 899 sayılı Meclis Kararına istinaden aktarılması gereken ciro payının %5'i+KDV hesaplanırken sadece plaj giriş ücretlerinden tahsil edilen gelir üzerinden hesaplama yapıldığı ve hesaplanan bu tutarın belediyenin payı olarak tahakkuk ve tahsil edildiği görülmüş olup sosyal tesis bünyesinde elde edilen diğer gelirlerin hesaplama dâhil edilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken %5'lik ciro payı ve KDV tutarının hesaplanması ve tahsil edilmesinde sadece plaj giriş ücretlerinin değil sosyal tesisler bünyesinde elde edilen diğer gelirlerin de hesaplama dâhil edilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, mevcut uygulama olan sadece plaj giriş ücretlerinin aktarılması gereken payın hesabında dikkate alınıyor oluşu Büyükşehir Belediyesi açısından elde edilebilecek gelirin daha altında tahakkuk ve tahsilatlara neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde gerekli düzeltmeler yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken payın hesabında sadece plaj giriş ücretlerinin dikkate alınmıyor oluşu Büyükşehir Belediyesi açısından elde edilebilecek gelirin daha altında tahakkuk ve tahsilatlara neden olmaktadır. Kamu idaresi, söz konusu hususa ilişkin gerekli düzeltmelerin yapılacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına Yönelik Olarak Düzenlenen Yetki ve İzin Belgeleri Ücretlerinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi

Büyükşehir Belediyesi 2017 yılı Gelir Tarifesinin incelenmesi neticesinde, ticari araçlarda reklam bulundurulabilmesinin ön koşulu olan ve belediyeden alınması gereken yetki ve izin belgelerine ilişkin ücretlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenmediği tespit edilmiştir.

06.08.2011 tarih ve 28017 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulması Hakkında Yönetmelik’in “Kapsam” başlıklı 2 inci maddesinde, Yönetmelik hükümlerinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde umum servis aracı, personel servis aracı ile okul taşıtı hariç olmak üzere ticari amaçla yük ve yolcu taşımacılığı yapılan taksi, taksi dolmuş, minibüs, otobüs ve kamyonetler ile kiralık otomobil cinsi motorlu araçları ve bu araçlarla çekilen hafif römorkları kapsayacağı ifade edilmiştir.

Adı geçen Yönetmeliğin 5 inci maddesinde ticari araçlara reklam uygulanabilmesi için ilgili belediyeden “Ticari Araç Reklam Yetki Belgesi” alınması gerektiği, 7 nci maddesinde ise yetki belgesine sahip reklamcı ile ticari araçlarında reklam bulunduracak araç sahipleri veya işletenleri arasında yapılacak sözleşme ile ilgili belediyeye müracaat edilerek reklam bulundurulacak her bir ticari araç için ayrı ayrı düzenlenmek üzere “Ticari Araç Reklam İzin Belgesi”nin alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır. İlgili belediye ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında bulunan alanlarda Büyükşehir Belediyesini ifade etmektedir.

Mezkûr Yönetmeliğin “Yetki ve izin belgesinin basımı, kullanıma sunulması ve ücretlerinin belirlenmesi” başlıklı 10 uncu maddesinde ise bu belgelerin verilmesinde belediyelerce alınacak ücretlerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97 nci maddesine dayanılarak ilgili belediyesince belirleneceği ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "Ücrete tabi işler" başlıklı 97 inci maddesinde;

"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere ticari araçlarda reklam bulundurulabilmesi için öncelikle reklamcı tarafından ilgili belediyeye müracaat edilerek Ticari Araç Reklam Yetki Belgesi'nin alınması, daha sonra da bu belgeye sahip reklamcının her bir ticari araç için ayrı ayrı düzenlenecek Ticari Araç Reklam İzin Belgesi'ni alması, Belediyenin de bu belgelerin verilmesi esnasında 2464 sayılı Kanununun 97 nci maddesi hükmüne istinaden Belediye Meclisince belirlenecek ücreti tahsil etmesi gerekmektedir.

Uygulamada ise Büyükşehir Belediyesi tarafından Reklam Yetki Belgesi düzenlenmemekte, yalnızca Reklam İzin Belgesi düzenlenmekte ve belgenin verilmesi esnasında alınacak ücretin Belediye Meclisi tarafından belirlenmemesi nedeniyle de herhangi bir tahsilat yapılmamaktadır. 2017 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi tarafından 334 başvuru sahibinin 2164 adet ticari aracı için reklam izni verilmiştir.

Sonuç olarak ücrete tabi işler kapsamında değerlendirilen, kamu idaresi açısından gelir getirici niteliğe haiz ve uygulama alanı oldukça geniş olan bu hizmete ilişkin verilen yetki ve izin belgelerine ilişkin ücretlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul Büyükşehir Belediyesi il sınırları içerisinde, reklam ilan ve tanıtım amacıyla konulan panoların, tanıtıcı levhalarının ve benzerlerinin yol açtığı görüntü kirliliğini ortadan kaldırmayı, reklam asma ve ticari tabelaların kullanımını düzenlemeyi ve bu işleri yapan gerçek ve tüzel kişilerle, kamu kurum ve kuruluşlarının uymak zorunda oldukları "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Reklam İlan ve Tanıtım Yönetmeliği" İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16.12.2005 tarih ve 3359 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 08.05.2017 tarihli ve 626 sayılı Meclis Kararı ile güncellenerek halen uygulanmaktadır.

Reklam İlan ve Tanıtım Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası;

"(2) Toplu taşıma araçlarına aşağıdaki hususlar doğrultusunda uygulama yapılabilir:

a) İETT otobüsleri, özel halk otobüsleri ile belediyelerce veya belediyelerin iştirak

edeceği şirketlerce işletilen, kiralanana veya imtiyazın devri suretiyle gerçek ve tüzel kişilerce işletilen otobüs ve toplu taşıma araçları üzerine konulan reklâm/tanıtım uygulamalarına ilgili müdürlük tarafından izin verilir.

b) Tahditli ticari araçlar (minibüs, ticari taksi, taksi dolmuş, fayton, denizde çalışan toplu ulaşım araçları, vb...) ile her türlü servis taşımacılığı yapan araçlardaki tanıtım/reklam uygulamalarına, UKOME tarafından yürürlüğe konulan yönergeler çerçevesinde ilgili müdürlük tarafından izin verilir.

c) Aracın dış yüzeyine yapılacak reklam/tanıtım uygulaması, araç yüzeyinin ön, arka, üst tavan, tekerlek ve cam yüzeyleri hariç iki yan alanının %50 sini geçmeyecek şekilde konulabilir. Bu uygulamalarda sesli veya görüntülü cihazlar, üç boyutlu objeler ile diğer sürücüler ve karayolunu kullananlar için tehlike yaratacak derecede yansıma yapan malzemeler kullanılamaz.

ç) Araç içerisinde yapılacak reklam/tanıtım uygulaması, şoförün seyir görüş alanının engellenmeyeceği ve görsel temasta bulunamayacağı yerlere konulabilir.” hükümlerine haizdir.

27.12.2009 tarihli ve 2009/8-9 sayılı UKOME kararında ise “25.06.2009 tarih ve 2009/3-13 sayılı UKOME Kararı ile yürürlüğe giren "Taksi - Taksi Dolmuş Yönergesi" nin 9. maddesinin (G) bendinde yer alan ve 05.04.2007 tarih ve 2007/4-1 sayılı UKOME Kararı ile yürürlüğe giren "M ve TM Seri Plakalı Hatlı Ticari Minibüs Yönergesi"nin 12 nci maddesinin (h) bendinde yer alan araç yüzeyinin ön, list tavan ve cam yüzeyleri hariç kalan alanının %5 ini geçmeyecek şeklindeki uygulamanın, %50'sini geçmeyecek şeklinde yeniden düzenlenmesine.” hükmü karara bağlanmıştır.

Belediyemize gelen talepler İstanbul Reklam İlan ve Tanıtım Yönetmeliği ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin (UKOME) 17/12/2009 tarihli ve 2009/8-9 numaralı kararı kapsamında değerlendirilmektedir. Söz konusu uygulamalar ile ilgili izin başvurusunda gerekli olan belgeler ise aynı Yönetmeliğin 12 nci maddesinin birinci fıkrası (ç) bendinde “*Dilekçe (Tasarımın veya görselin ebatları bildirilecek), Ruhsat fotokopisi, Araç üzerine yapılacak uygulamayı gösteren tasarım örneği ve ruhsat sahibi ile tanıtımı yapılacak firma arasındaki bağlantıyı gösterir belge*” olarak belirtilmektedir. Belirtilen evrak listesinde reklam yetki belgesi ile ilgili herhangi bir ibare yer almadığından reklam izin başvurularında reklam yetki belgesi istenmemektedir.

Reklam yetki belgesi ile ilgili olarak ise 15.05.2018 tarihli ve 592314-2453 sayılı yazımızla ticari araç reklam yetki belgesinin ücret tarifesine eklenmesi hususunda gerekli çalışma başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında ticari araçlarda reklam bulundurmaya yönelik başvuru ve izin sürecinden bahsetmiş ve ticari araç reklam yetki belgesinin ücret tarifesine eklenmesi hususunda çalışma başlatıldığını ifade etmiştir.

Bulguda da ifade edildiği üzere ticari araçlarda reklam bulundurmaya yönelik gerek yetki belgesi gerekse izin belgesi verilmesi esnasında belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifeye göre ücret alınması gerekmektedir.

Ne var ki, söz konusu belgelerin ilgililere teslimi aşamasında alınması gereken ücretler için 2017 yılı ücret tarifesinde belediye meclisi tarafından yapılmış herhangi bir düzenleme bulunmadığından, bu durum belediye açısından gelir kaybına sebebiyet vermiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Otopark Alanları ve Toplu Ulaşım Hizmet Alanlarında Yer Alan Reklam Ünitelerinin İşletmesinin İştiraklere Verilmesi

Büyükşehir Belediye Meclisinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine istinaden iştirakleri olan; Metro İstanbul A.Ş ve Otobüs A.Ş'ye toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi bünyesinde, İSPARK A.Ş'ye otopark alanlarının işletilmesi devredilmiş olmasına karşın devredilen yerlerdeki reklam ünitelerinin de söz konusu iştirakler tarafından işletildiği ve/veya işletirildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanunun “*Şirket kurulması*” başlıklı 26 ncı maddesinde “...*Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*” hükmü yer almaktadır. Bu bağlamda, mezkûr Kanunun vermiş olduğu yetkiye istinaden Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu meclis kararları da mevcuttur.

Büyükşehir Belediye Meclisi, almış olduğu meclis kararları ile otopark alanlarının işletilmesini iştiraki olan İSPARK A.Ş'ye, toplu ulaşımın bir parçası olan tüm raylı sistemler, finiküler ve teleferik hatlarının işletilmesini Metro İstanbul A.Ş'ye ve yine toplu ulaşım hizmetleri bünyesinde bulunan toplu taşımacılık işletmesini ise Otobüs A.Ş'ye 5216 sayılı Kanununun 26 ncı maddesine istinaden devretmiştir. Ancak İSPARK A.Ş tarafından işletilen otopark alanlarında mevzuata aykırı olarak reklam ünitelerinin İSPARK A.Ş tarafından işletirildiği, Metro İstanbul A.Ş'nin işlettiği tüm raylı sistemler, finiküler ve teleferik hatlarının yanında buralarda yer alan reklam ünitelerinin mevzuata aykırı olacak şekilde söz konusu iştirak tarafından işletirildiği ve 925 adet otobüs iç reklam alanı ve dış giydirmesinin de Otobüs A.Ş tarafından işletirildiği tespit edilmiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun dördüncü kitabı eşya hukukunu düzenlemektedir. Eşya hukukuyla ilgili kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkının kapsamı çizilmiştir. Buna göre mülkiyet hakkı bütünleyici parça, doğal ürünler ve eklentileri de kapsamaktadır. Bütünleyici parça 4721 sayılı Kanununun 684 üncü maddesinde, *“yerel âdetlere göre asıl şeyin temel unsuru olan ve o şey yok edilmedikçe, zarara uğratılmadıkça veya yapısı değiştirilmedikçe ondan ayrılmasına olanak bulunmayan parça”* olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun eklentiyi *“asıl şey malikinın anlaşılabilen arzusuna veya yerel âdetlere göre, işletilmesi, korunması veya yarar sağlaması için asıl şeye sürekli olarak özgülünen ve kullanılmasında birleştirme, takma veya başka bir biçimde asıl şeye bağlı kılınan taşınır mal”* şeklinde tarif etmektedir. Buna göre, reklam üniteler ile toplu ulaşım hizmetleri arasında ve otopark alanlarının işletilmesi arasında mütemmim cüz veya teferruat ilişkisi kurmak mümkün değildir.

Reklam ünitelerinin ilgili iştirakler tarafından işletirilmesinden dolayı Büyükşehir Belediyesi gelir kaybı yaşamaktadır. İSPARK A.Ş, Metro İstanbul A.Ş ve Otobüs A.Ş tarafından reklam ünitelerinin işletilmesine ilişkin sözleşmeye bağlanan işler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3: İştirakler Tarafından İşletilen Reklam Alanları

İştirak	Sözleşme Adı	Sözleşme Başlangıç ve Bitiş Tarihleri	Yıllık Gelir (Yaklaşık)
İSPARK AŞ	Kent Mobilyaları İşletme Hakkı Sözleşmesi	01.02.2009-19.05.2019	1.573.600 TL + KDV'den az olmamak kaydıyla cironun %20'si
İSPARK AŞ	İspark AŞ Reklam Materyalleri Yapım ve İşletilmesi İşi	01.09.2012-31.08.2017	255.000 tl + KDV'den az olmamak kaydıyla cironun %40'ı
İSPARK AŞ	İspark Alibeyköy Cep Otogarı İç Mekan Led Ekran Kiralaması	05.01.2015-04.01.2020	Yıllık Cironun %15'i
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	M2-M1-T1 Hattı İstasyon Sabit Reklam Alanı	01.07.2005-28.04.2016	3.564.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	M2-T1 Hattı İstasyon Sbit Reklam Alanı	01.04.2014-01.07.2015	605.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Trump Tünel M2-M1 İstasyon Sabit Reklam Alanı	19.06.2014-01.07.2016	540.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	M2-M1-T1-T4 Hattı Araç Sabit Reklam ve Tren Dış Yüzey Giydirme	06.04.2013-26.04.2016	2.019.333,34 TL + KDV
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Sabit ve Araç İç Reklam	12.02.2014-12.02.2019	5.150.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	M2-M1 Hattı İstasyon Hareketli Reklam (Perde-Projeksiyon)	01.02.2009-01.02.2015	825.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	M2-M-T1 Eyüp Maçka Hattı Tumike Yüzey Rek.	01.01.2015-01.01.2017	767.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	T1 Tramvay Hattı Tren Dış Yüzey Giydirme	01.03.2014-01.03.2017	1.573.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Moda Tramvay Araç Giydirme	07.12.2014-07.06.2015	75.000 TL
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Moda Tramvay Araç Giydirme	15.10.2014-15.04.2015	37.500 TL + KDV
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Yönlendirme Levhası İsim Hakkı	11.01.2015-11.01.2016	20.000 USD + KDV
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Yönlendirme Levhası İsim Hakkı	26.06.2014-26.06.2015	40.000 USD + KDV
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Yönlendirme Levhası İsim Hakkı	16.06.2014-16.06.2015	20.000 USD + KDV
Metro İstanbul (Ulaşım AŞ)	Yönlendirme Levhası İsim Hakkı	11.09.2014-11.09.2015	10.000 USD + KDV
OTOBÜS AŞ	925 Adet otobüs İç Reklam Alanları ve Dış Giydime	21.07.2014-21.07.2018	3.000.000 TL

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanun kapsamında işletmesi devredilen otopark alanları ve toplu ulaşım hizmet alanlarında/yerlerinde bulunan reklam ünitelerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmesi ve/veya 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlettilmesi gerekmekte olup bu alanların/yerlerin işletilmesi için ilgili iştiraklerin yetkisi bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Otopark Alanları ve Toplu Ulaşım Hizmet Alanlarında Yer Alan Reklam Ünitelerinin İşletmenin devrinin mütemmim cüz’ü olmadığı değerlendirilmesi yapılmıştır. Bunun üzerine yeniden yapılan incelemede bu reklam ünitelerinin, işletmenin devrinin mündemici olduğu sonucuna varılmıştır.

Metro A.Ş. tarafından kullanılan vagonlar ile Otobüs A.Ş. tarafından işletilen otobüsler Belediyemize ait olmadığından bunlar üzerindeki reklam alanları Belediyemiz tasarrufunda değildir. Dolayısıyla bu konuda herhangi bir işlem tesis edilememektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında reklam ünitelerinin işletmenin devrinin bir gereği olduğu, ayrıca Metro A.Ş. tarafından kullanılan vagonlar ile Otobüs A.Ş. tarafından işletilen otobüslerin kendi mülkiyetlerinde olmadığından bahisle bu konuda herhangi bir işlem tesis etmeye yetkilerinin olmadığı belirtilmiştir.

Bulguda da izah edildiği üzere 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesi gereğince otopark alanlarının, toplu ulaşımın bir parçası olan tüm raylı sistemler, finiküler ve teleferik hatlarının ve toplu taşımacılık işletmesinin Belediye iştiraklerine devredilmesi, bu alanlardaki bağımsız reklam ünitelerinin de devri anlamına gelmemektedir. Zira, bu yerlerdeki reklam alanları ilgili işletmeden bağımsız bir yapıya sahip olup, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "bütünleyici parça" ve "ekleni" tanımları kapsamına girmemekte ve asıl olan şeyden bağımsız bir nitelik göstermektedir. Buna göre, reklam üniteleri ile toplu ulaşım hizmetleri arasında ve otopark alanlarının işletilmesi arasında mütemmim cüz veya teferruat ilişkisi kurmak mümkün olmadığından buralarda yer alan reklam ünitelerinin mevzuata aykırı olacak şekilde söz konusu iştirakler tarafından işletirildiği değerlendirilmektedir.

Ancak, Metro A.Ş. tarafından kullanılan vagonlar ile Otobüs A.Ş. tarafından işletilen otobüslerin mülkiyetinin Belediyeye ait olmaması nedeniyle bunlar üzerinde yer alan reklam üniteleri ile herhangi bir işlem yapılamaması hususu kamu idaresi cevabı ile karşılanmıştır. Ancak burada da Otobüs A.Ş ile ilgili olarak iç reklam alanları ve dış yüzey giydirme sözleşmeleri, Metro A.Ş ile ilgili olarak da sadece tren dış yüzey giydirme ve tramvay araç giydirme ile ilgili sözleşmelerin kamu idaresi cevabı ile karşılanmış olduğu, diğer sözleşmeler açısından Belediyenin yetkili olduğu ve gelir kaybına uğradığı hususları aynen geçerliliğini korumaktadır.

Netice itibariyle, 5216 sayılı Kanun kapsamında işletmesi devredilen otopark alanları ve toplu ulaşım hizmet alanlarında/yerlerinde bulunan reklam ünitelerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmesi ve/veya 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işletirilmesi gerekmekte olup bu alanların/yerlerin işletilmesi için, yukarıda belirtilen hususlar hariç (Metro A.Ş. ve Otobüs A.Ş.) ilgili iştiraklerin yetkisi bulunmamaktadır.

BULGU 22: AYKOME Bünyesinde Yer Alan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin İlgili Yıl Başında Belirlenen Ödenekleri Altyapı Yatırım Hesabına Aktarmaması

Büyükşehir Belediyesinin altyapı yatırım hesabının oluşturulması esnasında ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amacına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aktarması gereken payların zamanında alınmayarak izleyen yıl mahsuplaşma yoluna gidildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt Yapı Hizmetleri" başlıklı 8 inci

maddesinde; “Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe (...) (1) belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır...” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun maddesi de göz önünde bulundurularak yayımlanan Büyükşehir

Merkezleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8 inci maddesinde AYKOME'nin görev ve yetkileri düzenlemiştir. Buna göre ilgili madde de, "AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla;

a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

b) Alt yapı programlarının hazırlanmasında, taslaklarının birleştirilip kesinleştirilmesinde üst yapı program ve çalışmaları ile koordinasyonu sağlar. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşlar tarafından aynı anda yapılması gerekenleri ortak programa alır.

c) Ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur..." denilmektedir.

Söz konusu Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde de Alt Yapı Yatırım Hesabının Oluşumu ve Geliri düzenlenerek; alt yapı yatırım hesabının, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı, alt yapı koordinasyon merkezi bütçesinin büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alacağı, ayrıca belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarların da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterileceği ve bu gelirlerin amacının dışında harcanamayacağı düzenlenmiştir.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanununun 8 inci maddesi gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılması gerekirken, Büyükşehir Belediyesi uygulamada bu hususa riayet etmemekte ve ortak programa alınan alt yapı hizmetleri ile ilgili yapılan işler Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken payların ise izleyen yılda tahsil edilmesi yoluna gidilmektedir. Bir başka deyişle, cari yıl için ilgili kurumlar adına tahakkuk ettirilmesi gereken imalat bedelleri, alt yapı yatırım hesabından karşılanmak yerine ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve

kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılmadığından Büyükşehir Belediyesinin bütçesinden karşılanmaktadır.

İlk olarak 2011 Yılı Altyapı Yatırım Fonu Bütçesinin görüşülmesi esnasında, 06/01/2011 tarih ve 2011/1 Karar Numaralı AYKOME Kararı ile kurum paylarının izleyen yıl mahsuplaşma suretiyle muhasebeleştirilmesi kabul edilmiş olup bu tarihten itibaren günümüze kadar ortak programa alınan altyapı hizmetleri bu uygulama çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Ancak ortak programa alınan işler için söz konusu uygulama mevzuata uyarlık teşkil etmemektedir. Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılarak bu işlere ilişkin hakediş ödemeleri bu bütçeden karşılanmalıdır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imalat bedellerine ilgili yılda katlanmasına karşın izleyen yıl ve/veya yıllar itibariyle oluşturulan tahakkuk kayıtları ve bu bağlamda yapılan tahsilatlarla söz konusu bedelleri takip ve tahsil etmesi mevzuata aykırı bir uygulamadır. AYKOME bünyesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ortak programa alınan altyapı hizmetleri için ilgili yılın başında belirlenen söz konusu tutarları Altyapı Yatırım Hesabına aktarması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya ilişkin 2010/1 sayılı AYKOME Toplantısına kadar karara bağlanan AYKOME Fon Bütçesi kurumlardan peşin olarak tahsil edilmekte idi. Belediyemiz ve Altyapı Kurumları arasında süregelen hukuki süreçler sonucunda bu uygulamadan vazgeçilmiş olup 2011/1 sayılı AYKOME Toplantısında; Fon Bütçesinde belirlenen ve tüm altyapı kurumları için öngörülen miktarlar yaklaşık maliyetlerdir ve herhangi bir bedel talep edilmemiştir. Altyapı Hizmetleri Müdürlüğümüzün altyapı kuruluşları adına ve mevcut yılı içinde fiilen tamamladığı tesislere ilişkin imalat bedellerinin belgeleri ile birlikte Altyapı Koordinasyon Müdürlüğümüze intikal etmesine müteakip, yalnızca ilgili kurum adına fiilen yapılmış ve hizmete sunulmuş tesis bedelleri nispetinde miktarların ödenmesi, kuruluşlardan talep edilmiş olup bu uygulama günümüze kadar devam etmiştir.

Ancak; müteakip yıl gerçekleştirilecek olan uygulama ile belirlenecek Fon Bütçesi; Altyapı Kurumlarından peşin olarak tahsil edilecek olup yılsonunda ilgili kurum adına yapılacak deplase bedeli, peşin tahsil edilen bedelden düşülecek ve ortaya çıkan farkın bir sonraki yıl

oluşturulacak Fon Bütçesine aktarılması suretiyle uygulama gerçekleştirilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak gerek 5216 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gerek Büyükşehir Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8 inci ve 14 üncü maddelerine uygun olacak şekilde kamu idaresi tarafından alt yapı yatırım hesabının oluşturulması gerekmektedir. Kamu idaresi tarafından 06.01.2011 tarih ve 2011/1 karar numaralı AYKOME kararına istinaden izleyen yıl mahsuplaşma suretiyle sistemin işletilmesi Büyükşehir Belediyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imalat bedellerine ilgili yılda katlanmasına karşın, izleyen yıl ve/veya yıllar itibariyle oluşturulan tahakkuk kayıtları ve bu bağlamda yapılan tahsilatlarla söz konusu bedelleri takip ve tahsil etmesi bulgu bünyesinde ortaya konulan mevzuat hükümlerine uyarlık teşkil etmemektedir.

Bu bağlamda, ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılarak bu işlere ilişkin hakediş ödemeleri bu bütçeden karşılanmalıdır. Kamu idaresi müteakip yıldan itibaren Fon Bütçesinin fon kapsamında olan kamu kurum ve kuruluşlarından peşin olarak tahsil edileceğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Zabıta Destek Hizmet Alım İşine İlişkin Hakediş Ödemelerinde Yemek Bedellerinin KDV Hariç Tutar Üzerinden Oluşturulması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında yapılan inceleme ve değerlendirmeler neticesinde; 2017/24582 İhale Kayıt Numaralı 2017-2019 Yılları 30 Aylık Nitelikli Zabıta Destek Hizmet İşinde mevzuata aykırı olarak yemek bedellerinin KDV hariç tutar üzerinden hesaplanarak hakedişlerin oluşturulduğu tespit edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin açıklamaları içeren Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin “2.3.Kamu Kuruluşlarıncı Personele Sağlanan Hizmetler” başlıklı Maliye Bakanlığınca yayımlanan Tebliğde;

“3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan kurum ve kuruluşların ticari, sınıai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri KDV'ye tabidir. Ancak, askeri kışlalardaki kantinler ile kamu kurumlarına ait misafirhane, kreş, yemekhane, eğitim ve dinlenme tesislerinin işletilmesi veya yönetilmesi suretiyle yürütülen faaliyetler kar amacı taşımamaları nedeniyle ticari faaliyet kapsamına girmediğinden, münhasıran ilgili kurum ve kuruluş

mensuplarına hitap etmeleri şartıyla vergiye tabi tutulmaz.

Öte yandan bu kuruluşlara yapılan mal teslimlerinin ve hizmet ifalarının, 3065 sayılı Kanunun genel hükümleri çerçevesinde vergilendirileceği tabiidir.” düzenlemesi yapılmıştır.

2017-2019 Yılları 30 Aylık Nitelikli Zabıta Destek Hizmet Alım İş'i'nin İdari Şartnamesinde ise “Yemek” hususu ile ilgili olarak; Büyükşehir Belediyesinin personel yemekhanesinden yemek ihtiyacının karşılanacağı, yemek bedelinin müteahhidin aylık hakedişinden kesinti yapılmak suretiyle Tabldot Şefliği hesabına ödeneceği ve kişi başı ayda günlük KDV hariç 10 TL'den 22 gün üzerinden Büyükşehir Belediyesi yemek fiyatının birim fiyat teklif cetvelinde gösterileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu idari şartnamede yapılan düzenleme mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup hizmet alımı suretiyle çalıştırılan personel Büyükşehir Belediyesinin yemekhanesinden istifade edeceğinden ve bu kişiler münhasıran ilgili kurum ve kuruluş mensubu olmadığından KDV mükellefiyetleri söz konusudur.

Bu itibarla, KDV hariç 10 TL olarak belirlenen yemek bedellerine KDV'nin de eklenerek hakedişlerin oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu konusu “2017-2019 Yılları 30 Aylık Nitelikli Zabıta Destek Hizmet Alımı” işinde çalışan personele Belediyemizin yemekhanesinde verilen yemek bedellerinden KDV tahsil edilmeyen tutarların hakediş kesintilerin toplam olarak 7 nolu hakedişte 2206691 yevmiye numaralı ödeme emri belgesinde kesilmiş olup 8 nolu hakedişten itibaren yemek bedeli üzerine KDV ilave edilerek kesinti yapılarak 391 nolu Hesaplanan KDV Hesabına kaydedilmektedir. Dolayısıyla bulgu konusu işlem düzeltilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi söz konusu hatalı uygulamanın düzeltildiğini ifade etmekle birlikte bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

a) İSPARK A.Ş Tarafından İşletilen Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında İSPARK A.Ş tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklara ilişkin UKOME'den elde edilen bilgi ve belgeler ile Ruhsat

ve Denetim Müdürlüğü tarafından ruhsat verilen İSPARK A.Ş'nin işlettiği açık ve kapalı otoparklar karşılaştırıldığında mevcut durumdaki otoparklardan bazılarının ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (1) bendinde; kapalı ve açık otopark yapmak, yaptırmak, işletmek ve işletirmek büyükşehir belediyelerine tevdi edilmiş görev, yetki ve sorumluluklar arasında belirtilmiştir. Mezkûr Kanununun 26 ncı maddesinde ise Büyükşehir Belediyesi kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin Belediye veya bağlı kuruluşların %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın Belediye Meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmesini devredebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyesi almış olduğu meclis kararına istinaden 5216 sayılı Kanununun 26 ncı maddesine göre otoparkları kendi iştiraki olan İSPARK A.Ş'ye işletirmektedir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluklarının belirtildiği 5216 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde otoparkların Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılması gerektiği "*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek.*" hükmü ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu itibarla, İSPARK A.Ş tarafından işletilen açık ve kapalı otoparkların Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. UKOME'den elde edilen bilgilere göre 225 adet açık ve kapalı otopark İSPARK A.Ş tarafından işletilmekte olup bunlardan yalnızca 52 adedi ruhsatlandırılmış, 74 adedinin ise ruhsatlandırılmasına ilişkin dosya açılmış olmasına karşın hali hazırda ruhsatlandırma işlemleri tamamlanmamıştır. Geriye kalan otoparklar ise ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam etmektedir.

İlgili müdürlük olan Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından ivedi bir şekilde ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren İSPARK A.Ş tarafından işletilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları yapılmalıdır.

b) İSPARK A.Ş'nin İşlettiği Açık ve Kapalı Otoparklar Dışında Kalan Diğer Otoparklardan Bazılarının Ruhsatlandırılmaması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda İSPARK A.Ş'nin işlettiği otoparkların dışında kalan diğer otoparkların bazılarının da faaliyetlerine ruhsatsız bir şekilde devam ettikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (I) bendinde “Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hükmü tesis edilmiş olup açık ve kapalı otoparkların ruhsatlandırmasının Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Bu bağlamda, açık ve kapalı otoparkların Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgiler doğrultusunda; İSPARK A.Ş tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklar hariç diğer otoparklardan sadece 664 adedinin ruhsatlandırıldığı, ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren açık ve kapalı otopark sayısının ise toplam 719 olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam eden açık ve kapalı otoparklara ilişkin Büyükşehir Belediyesi tarafından ivedi bir şekilde ruhsatlandırma çalışmaları yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda ruhsatlandırılmadığı belirtilen açık ve kapalı otoparkların ruhsatlandırma çalışmaları devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İSPARK A.Ş tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklardan bazıları ile İSPARK A.Ş'nin işlettiği açık ve kapalı otoparklar dışında kalan diğer otoparklardan bazılarının kamu idaresince ruhsatlandırılmaması bulgu bünyesinde ortaya konulan açıklamalar doğrultusunda mevzuat hükümleri aykırılık teşkil etmektedir. Kamu idaresi cevabında ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Asıl Yüklenici ile Alt Yüklenici Arasında Akdedilen Bazı Sözleşmelerde Damga Vergisi Yükümlülüklerinin Yerine Getirilip Getirilmediğinin Kontrolünün Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin ihaleleri üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen ve asıl yüklenici ile alt yüklenici çalıştırılmasına cevaz verecek şekilde sözleşmesi imzalanan bazı işlere ilişkin, asıl yüklenici ile alt yüklenici arasında akdedilen sözleşmelerde, sözleşme bedellerinin silinerek kamu idaresine teslim edildiği bu bağlamda damga vergisine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolünün yapılamadığı anlaşılmıştır.

01.07.1964 tarih ve 1171 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1 inci maddesinde; *“Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların damga vergisine tabidir.”* denilmektedir. Aynı Kanununun 3 üncü maddesinde ise Damga Vergisinin mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanununun 10 uncu maddesinde de; *“Damga vergisinin nispi veya maktu olarak alınır. Nispi vergide, kağıtların nevi ve mahiyetlerine göre, bu kağıtlarda yazılı belli para, maktu vergide kağıtların mahiyetleri esastır. Belli para terimi, kağıtların ihtiva ettiği veya bunlarda yazılı rakamların hasıl edeceği parayı ifade eder.”* düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca 488 sayılı Kanununun *“Resmi dairelerin mecburiyeti”* başlıklı 26 ncı maddesinde *“Resmi dairelerin ilgili memurları kendilerine ibraz edilen kağıtların Damga Vergisini aramaya ve eksik olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, vergi dairesine göndermeye mecburdurlar.”* denilmektedir.

Yukarıda yer alan Kanuni düzenlemelerle beraber, hassaten Kanuna ekli (1) sayılı tablonun *“I. Akitlerle İlgili Kağıtlar”* başlıklı bölümünün A/1 fıkrasında, belli parayı ihtiva eden mukavelenamelerin damga vergisine tabi tutulacağı hükümlerine yer verilmiş olup Kanuna ekli (1) sayılı tablonun I/A-1 fıkrasındaki kağıtlara ilişkin damga vergisi oranı binde 9,48 olarak belirlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ihaleleri üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; asıl yüklenici firmaların, idari şartname hükümlerine göre alt yüklenici olarak çalışacakları kişi/firmaları ve yaptırmak istedikleri işleri idareye bildirerek gerekli onayları aldıkları ve aralarında sözleşme imzaladıkları anlaşılmıştır. Aynı zamanda bu işlere ilişkin yüklenici firma tarafından ihalesi üstlenilen işlere ilişkin, idare ile yüklenici arasında sözleşme düzenlenmiş ve damga vergisi ödenmiştir. Ancak yüklenici firmanın aynı işe ait alt yüklenici ile yaptığı sözleşmelerin bazılarında akdedilen sözleşmelerde, sözleşmenin bedeline ilişkin kısım kamu idaresine silinerek gönderildiğinden resmi daire statüsünde yer alan Büyükşehir Belediyesi, Damga Vergisini arayamamıştır. Söz konusu uygulama meri mevzuat hükümlerine

aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “488 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine göre gerekli kontroller yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu bünyesinde de ortaya konulduğu üzere resmi daire statüsünde yer alan Büyükşehir Belediyesinin, Damga Vergisini araması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında gerekli kontrollerin yapılacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Bazılarının Kira Bedellerini Zamanında Ödememesi

Büyükşehir Belediyesi Hal Müdürlüğü Bünyesinde bulunan Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde kira bedellerini zamanında ödemeyenlere ilişkin olarak belediye yetkili organları tarafından herhangi bir işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 11 inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden belediyeler toptancı hallerindeki işyerlerini kiralama veya satış yoluyla işletebilmektedir. Bu maddenin altıncı fıkrasının (a) bendinde kira bedeli veya tahsis ücretini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenler ile teminatını süresinde vermeyenlerin veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların, kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

31.12.2017 tarihi itibariyle Bayrampaşa Halinde bulunan 22 işyerinin ve Ataşehir Halinde bulunan 4 işyerinin birikmiş kira borçları söz konusu olup, belediyenin yazılı uyarısında 5 gün içerisinde birikmiş kira bedellerinin ödenmesi istenmesine rağmen öngörülen süre zarfında ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. 5957 sayılı Kanun çerçevesinde kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin belediye encümenince kira sözleşmelerinin feshine karar verilmesi gerekmektedir.

5957 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin yedinci fıkrasında ise “*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. Bu hüküm doğrultusunda kira bedellerini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin belediye encümenince kira sözleşmeleri feshedilmeli, tahliye işlemleri için gereken çalışmalar yapılmalıdır.

Tahliyesi sağlanan işyerlerine ilişkin olarak da Kanununun 11 inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden “...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.

Ayrıca 07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin, *Kiralama ve Satışın İptali* başlıklı 50 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde “*Kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenler ile teminatını süresinde vermeyenler veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların, kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin iptaline belediye encümenince karar verilir.*”, ilgili maddenin ikinci fıkrasında da “*Kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin iptaline karar verilenler, bu kararın kendilerine tebliğinden itibaren işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecburdur. Bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerler, belediye zabıtası tarafından tahliye ettirilir.*” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar sonucunda Büyükşehir Belediyesi Hal Müdürlüğü Bünyesinde bulunan Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde belediyenin yazılı uyarısına rağmen kira bedellerini zamanında ödemeyenlere ilişkin olarak belediye encümenince kira sözleşmelerinin feshine ilişkin bir karar alınmadığı, encümen kararı olmaması nedeniyle tahliye işlemlerinin gerçekleştirilemediği ve tahliyesi sağlanmayan işyerlerinin faaliyetlerine hali hazırda devam ettikleri tespit edilmiş olup, bu işyerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre kira süresi en fazla on yıl olacak şekilde kiralanması hususunun yerine getirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde birikmiş kira borcu olan işyeri sayısı değişmesine karşın 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen kira bedellerinin mevzuat çerçevesinde tahsili için gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak 31.12.2017 tarihi itibarıyla Bayrampaşa Halinde bulunan 22 işyerinin ve Ataşehir Halinde bulunan 4 işyerinin birikmiş kira borçları söz konusu olup, belediyenin yazılı uyarısında 5 gün içerisinde birikmiş kira bedellerinin ödenmesi istenmesine rağmen öngörülen

süre zarfında ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. 5957 sayılı Kanun çerçevesinde kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin belediye encümenince kira sözleşmelerinin feshine karar verilmesi gerekmekte olup bulgu bünyesinde açıklanan mevzuat çerçevesinde bu işyerlerine ilişkin tahliye işlemleri için gereken çalışmalar yapılmalı ve süresi en fazla on yıl olacak şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmesi sağlanmalıdır. Her ne kadar kamu idaresi cevabında, bulgu çerçevesinde gerekli hassasiyetin gösterileceğini belirtmekle birlikte, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 27: Belediye Şirketlerinin Yüklenici Olduğu Birçok İhalede Alt Yüklenici Onaylarının Sözleşme İmzalanmadan Önce İdarenin Onayına Sunulamaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin bazılarında istekliler arasında yer alan belediye şirketlerinin yüklenici sıfatına haiz olduğu ve bunların söz konusu ihale kapsamında çalıştıracakları alt yüklenicilere ilişkin alt yüklenici onaylarını 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almalarından dolayı sözleşme imzalanmadan önce idarenin onayına sunamadıkları tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Alt yükleniciler*" başlıklı 15 inci maddesinde "*İhale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebilir. Ancak bu durumda, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*" hükmü yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesine ait birçok mal alım ihalesi, hizmet alım ihalesi ve yapım ihalelerinde isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler düzenlenirken söz konusu idari şartnamelerin "*alt yükleniciler*" başlıklı ilgili maddelerinde "*İstekliler, ihale konusu alım kapsamında alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işlere ait listeyi tekliflerin ekinde vereceklerdir. İhalenin bu şekilde teklif veren istekli üzerinde bırakılması durumunda isteklinin işe ait sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunması gerekir. Bu durumda alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*" düzenlemesi yapılmıştır.

Ancak idari şartnamelerde alt yükleniciler ile ilgili olacak şekilde yer alan söz konusu düzenlemenin bazı ihalelerde uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Şöyle ki, bazı ihaleler

belediye şirketleri üzerine kalmakta olup ilgili şirketler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesinin (d) bendinde hüküm altına alındığı üzere Kamu İhale Kanunu kapsamında yer almaktadır. Bu minvalde belediye şirketlerinin kullanacağı alt yüklenici listesi ancak bu işe ait ihalenin tamamlanmasından sonra Büyükşehir Belediyesine bildirilebilecektir. Söz konusu ihalelerin tamamlanma süresi ise genel olarak kamu idaresi ile yapılan ana sözleşmenin imzalanmasından sonra gerçekleşmektedir. Bu durumda, idari şartnamelerde yer alan, işe ait sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulması düzenlemesi fiilen mümkün olmamaktadır.

Bu itibarla, kamu idaresinin idari şartnamelerinde alt yüklenici hususu ile ilgili olarak düzenleme yaparken 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan belediye şirketi gibi kuruluşların yüklenici olması halinde alt yüklenici onaylarının bunların yapacakları ihaleler sonuçlandıktan sonra gerçekleştirileceğine dair düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye şirketleri 4734 sayılı Kanuna tabi olduğundan, Belediyemizin yüklenicisi olduğu durumlarda aldığı ihale konusu işi üçüncü kişilere (alt yüklenicilere) ancak yine 4734 sayılı Kanuna göre yaptırabileceğinden alt yüklenici onaylarının, sözleşme imzalanmadan önce idarenin onayına sunulmasına yasal imkân bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespit de önerildiği üzere kamu idaresi, idari şartnamelerinde alt yüklenici hususu ile ilgili olarak düzenleme yaparken 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan belediye şirketi gibi kuruluşların yüklenici olması halinde alt yüklenici onaylarının bunların yapacakları ihaleler sonuçlandıktan sonra gerçekleştirileceğine dair düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 28: Beşiktaş Jimnastik Kulübü'ne (Derneği) Verilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

Mülkiyeti Büyükşehir Beledisine ait Beşiktaş ilçesi eski (1310) yeni 2012 ada, 2 parselle ilgili Beşiktaş Jimnastik Kulübü (Derneği) adına 49 yıl süre ile verilen intifa hakkının iptali ile ilgili Tapu Müdürlüğünden intifa hakkı için konulan intifa hakkı şerhinin kaldırılması için Büyükşehir Belediye Meclisinin karar almadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmazla ilgili olarak ilk defa 07/07/1988 tarih ve 1565 sayılı kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi gereği Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneği

adına 49 yıl süre ile intifa hakkı verilmiştir. Yıllar itibariyle çeşitli idari ve yargısal kararlar alınmış olup 08/08/2002 tarih ve 1518 sayılı Büyükşehir Belediye Encümenince tasdiklenen İntifa Hakkı Sözleşmesi ile Beşiktaş Jimnastik Kulübünün 49 yıl süreli intifa hakkı tekrardan sözleşme altına alınmıştır.

İntifa Hakkı Sözleşmesinin 6 ncı maddesinde “*BJK'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. BJK hiçbir ihtar ve uyarıya gerek kalmadan bu bedeli öder. Aksi vukuu bulunduğu BJK derhal tesisleri bırakıp İBB'ye teslim edecektir.*” düzenlemesi ile 7 nci maddenin (j) bendinde de “*...BJK devraldığı açık ve/veya kapalı spor salon ve sahaları ile ihale kapsamında olan bilimum yerlerin her ne şekilde olursa olsun işletmesinden elde ettiği gelirin %5'ni her yıl Kasım ayının 1-5. Gününde İBB'ye ödeyecektir.*” hükmü tesis edilmiştir.

Sözleşme hükümlerine aykırı olacak şekilde, söz konusu intifa hakkına ilişkin Sayıştay Başkanlığı tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde yapılan 2011 ve 2012 yılı denetimleri sonucunda brüt gelirden ödenmesi gereken % 5'lik pay ile kesin teminat tutarının ödenmediği tespiti yapılmıştır. Ayrıca yıllar itibariyle Büyükşehir Belediyesinin söz konusu intifa hakkına ilişkin Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneği ile yazışmaları söz konusu olmuş ve bu yazışmalara binaen çeşitli tahsilatlar da yapılmıştır.

Ayrıca söz konusu taşınmazla ilgili Büyükşehir Belediyesince 25/08/2014 tarihinde yapılan tespit raporunda; taşınmaz üzerinde Beşiktaş Spor Kulübü basketbol salonu (İntegral Arena); Club Sporium adlı spor işletmesine ait tenis kortları, spor salonları, yüzme havuzu ayrıca Starbucks (Kafeterya), Mucizeler Dünyası Çocuk Evi adlı Çocuk Gelişim Merkezi binası yine muhtelif kişilere ait gecekondular ve kereste deposu mevcut olduğu tespit edilmiştir. İntifa Hakkı Sözleşmesinin 3 üncü maddesinde “*İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin BJK tarafında sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. BJK bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez...*” denilmektedir. İntifa hakkı sahibi olan BJK sözleşme hükümlerine aykırı olacak şekilde söz konusu taşınmazla ilgili çeşitli tasarruflarda bulunmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1 inci maddesinde; “*Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*” hükmü yer almaktadır. Mezkûr Kanununun 62 inci maddesinde ise; “*Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak*

yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez.” hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 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.” hükmü ile, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesinde ise; “İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler neticesinde mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi eski (1310) yeni 2012 ada, 2 parsel ile ilgili Beşiktaş Jimnastik Kulübü (Derneği) adına 49 yıl süre ile verilen intifa hakkının iptali gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İntifa hakkı, sınırlı aynı haklardan olduğundan Belediyemizce tek taraflı olarak iptal edilmesi hukuken mümkün değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından 25/08/2014 tarihli tespit raporunda açıkça ortaya konulduğu üzere İntifa Hakkı Sözleşmesinin 3 üncü maddesinde yer alan “İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin BJK tarafında sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. BJK bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez...” hükmüne aykırı olarak taşınmaz ile ilgili çeşitli tasarruflarda bulunulmasına karşın bu işlemlerin herhangi bir müeyyideye tabi tutulmaması kabul edilebilir nitelikte değildir. Söz konusu taşınmaza ilişkin gerek idari gerekse hukuki yükümlülükleri yerine getirmek ile hak ve menfaatleri korumak Büyükşehir Belediyesinin uhdesinde olup gerekli iş ve işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otoparkların Bulunması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı denetimleri kapsamında UKOME’den elde edilen bilgiler doğrultusunda, Büyükşehir Belediye Meclisince karar alınmaksızın ilçe belediyelerinin otopark işlettikleri ve/veya işlettikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu

fıkranın (l) bendinde “*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*” büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında hüküm altına alınmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise “... *Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.*” hükmü yer almaktadır. İki hüküm birlikte değerlendirildiğinde ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin kararı aranması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanunun “*Amaç*” başlıklı 1 inci maddesinde de hüküm altına alındığı üzere “*Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.*” Bu doğrultuda, mezkûr Kanun kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri koordinasyon içerisinde çalışarak faaliyetlerini yerine getirmelidir. Kanunda açık bir şekilde ifade edilen haliyle; ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

15/06/2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin “*görev ve yetkiler*” başlıklı 18 inci maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise “...*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 (Değişik ibare: RG-25/4/2014-28982) engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla, görevli ve yetkilidir.*” düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeye dayanılarak büyükşehir belediye meclisinin kararı olmaksızın ilçe belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi de mümkün değildir.

Bu itibarla, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümlerinin göz ardı edilerek, ilçe belediyeleri tarafından açık ve/veya kapalı otopark işletildiği tespit edilmiş olup ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve/veya açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu bünyesinde ortaya konulan mevzuat hükümleri göz önünde bulundurularak ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve/veya açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınması gerekmektedir. Kamu idaresi, gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 30: Büyükşehir Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Şirket Tarafından Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi

Büyükşehir Belediye şirketlerine işletme hakkı devredilen taşınmazların şirket tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine aykırı olarak üçüncü kişilere ihalesiz devredildiği tespit edilmiştir.

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.” denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin şirket kurabileceği ve bu şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda; işletme hakkı Ağaç A.Ş'ye (İstanbul Ağaç ve Peyzaj A.Ş.) devredilen 1 adet fidan satış yerinin, İstanbul Halk Ekmek A.Ş'ye devredilen 128 adet büfenin, Kültür A.Ş'ye (İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.) devredilen 178 adet gazete

satış büfesinin ve İstanbul Kitapçısı şubesi olarak değerlendirilmesi planlanan taşınmazın bu şirketler tarafından ihalesiz olarak üçüncü kişilere devredildiği görülmüştür.

Büyükşehir belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanununun 26 ncı maddesine göre belediye şirketlerine devredilen taşınmazların ilgili şirketler tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye şirketlerine işletme hakkı devredilen taşınmazların mevzuata uygun kullanımı takip edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda hareket edileceği ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 31: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İlçe Belediyelerine Yapılan Yardımların İhale Yapılmaksızın Büyükşehir Belediye Şirketlerinden Temin Edilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2017 yılı içerisinde ilçe belediyelerine yapılması öngörülen yardımların ihale yapılmaksızın büyükşehir belediye şirketlerinden temin edildiği görülmüştür.

16.06.2017 tarih ve 942 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile ilçe belediyelerine en az %80’i asfalt uygulama bedeli, tuz ve nakliye bedeli olmak şartıyla, yapım, bakım, onarım ve yeşil alan düzenleme çalışmalarında kullanacakları malzemeler için, mali ve aynı yardım yapılması ve ilçe belediyeleri ile ortak proje çalışmaları yürütülmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 27 nci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75 inci maddesi hükümlerine istinaden kabul edilmiştir.

5216 sayılı Kanunun “*Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon*” başlıklı 27 nci maddesinde; “*(...)Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir.(...)*” hükmü,

5393 sayılı Kanunun “*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*” başlıklı 75 inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev

ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Büyükşehir Belediyesi, ilçe Belediyesinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için meclis kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.

Söz konusu Meclis Kararında ilçe belediyelerine mali ve ayni yardım yapılması kararı alınmış ise de uygulamada mali yardım şeklinde herhangi bir kaynak aktarımında bulunulmadığı, buna karşın ilçe Belediyesi ile ilgili şirketler arasında protokol yapılarak asfalt uygulama bedeli, tuz ve nakliye bedeli, yapım, bakım, onarım ve yeşil alan düzenleme çalışmaları için mal ve hizmet alımının yapıldığı, faturasının ise büyükşehir Belediyesince ödendiği anlaşılmıştır. Bu şekilde ilçe belediyelerine yapılan yardım şartlı bağış şekline dönüşmektedir. Bununla birlikte, kaynak aktarımı olmaması nedeniyle de aynı zamanda ayni yardım şeklini almaktadır. Ancak ayni yardım olabilmesi için de alımların büyükşehir Belediyesince yapılması gerekirken burada, alıma ilişkin gider gerçekleşmesine yönelik hiçbir aşamada yer almayan büyükşehir Belediyesinin, ilçe Belediyesi ile ilgili şirketler arasındaki protokole dayanılarak ödeme aşamasında devreye girdiği görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine yapılan yardımlarda süreç şu şekilde işlemektedir. Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından ilçe belediyelerine yardım yapılmasını öngören meclis kararına istinaden, ilçe Belediyesi ile yukardaki Büyükşehir Belediyesi meclis kararında belirtilen faaliyet alanı ile iştigal eden Büyükşehir Belediye şirketleri (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Asfalt Fabrikaları Anonim Şirketi - İSFALT A.Ş. -, İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi - İSTON A.Ş., İstanbul Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi - Ağaç A.Ş) arasında bir protokol yapılmakta, bu protokole istinaden mal ve hizmet alımları gerçekleştirilmektedir. Büyükşehir Belediye şirketleri de teslim ettikleri mal ve hizmetlere ilişkin faturaları ilçe belediyeleri adına

kesmekte, ilçe belediyeleri de kendi adlarına düzenlenen bu faturayı Büyükşehir Belediyesi'ne bildirildikten sonra, faturada yer alan tutar Büyükşehir Belediyesi tarafından teslimi gerçekleştiren şirkete ödenmektedir.

İlçe belediyeleri ile ilgili şirketler arasında yapılan protokol kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarının ihalesiz olarak doğrudan büyükşehir belediyesine ait şirketlerinden yapılması mevzuata aykırıdır.

Diğer taraftan, ilgili meclis kararında ilçe belediyelerine mali ve ayni yardım yapılması ve ilçe belediyeleri ile ortak proje çalışmaları yürütülmesi kararı alınmış ise de Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında herhangi bir ortak hizmet projesi tarafımıza sunulmamıştır. Bu haliyle, 5393 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde belirtilen ortak hizmet projesi bulunmamaktadır. Kaldı ki, ilçe belediyeleri ile ortak hizmet projesi bulunsa dahi mal ve hizmet alımının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre sonuçlandırılması gerekmektedir.

Sonuç itibariyle, 5216 sayılı Kanun kapsamında ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesince mali ve ayni yardım yapılması mümkün olmakla birlikte, yapılacak her türlü alımın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İlçe belediyelerine yardım kapsamında yapılan mal ve hizmet alımlarının ihalesiz olarak doğrudan büyükşehir belediyesine ait şirketlerinden yapılması mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Büyükşehir Belediyesi tarafından 2017 yılı içerisinde ilçe belediyelerine mali ve ayni yardım yapılması 16.06.2017 tarih ve 942 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile kabul edilmiştir. Belediye Başkanlığımızca Meclis kararında belirtilen alan ve miktarlar dâhilinde yapılan mali yardımlar, ilçe belediye başkanlığının talebinde belirtilen hesaplara yapılmaktadır.

Asfalt veya diğer mal alımı kararı ilçe belediyesi yetkili organları kararıyla/yönetimince alınmakta olup kurumumuzdan ayrı tüzel kişiliğe sahip iştirak şirketlerinden taşınır mal alımına yönelik tedarik süreci ilgili belediyelerinin inisiyatifinde meydana gelmektedir.

Nihai değerlendirmede, yardım alan ilçe belediyesinin taşınır mal tedarik sürecini kendisinin yönetmesi nedeniyle kurumumuzun mali işlem sürecinde sorumlu tutulması veya bu sürece müdahil olması doğru değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında yapılan mali yardımların ilçe belediye başkanlığı tarafından belirtilen hesaplara yatırıldığı, ilçe belediyelerinin ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle mal alımlarının ilgili belediyelerin inisiyatifinde olduğunu dolayısıyla bu süreçte kendilerinin sorumlu tutulmalarının doğru olmadığını ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanununun 27 nci ve 5393 sayılı Kanununun 75 inci madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde açık bir şekilde görülecektir ki, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilmelerinin şartlarından biri de ortak hizmet projelerinin varlığıdır. Büyükşehir belediyesi ile yardım alan 39 ilçe belediyesi arasında düzenlenmiş herhangi bir ortak hizmet projesi tarafımıza sunulmamıştır.

Taraflar arasında yapılacak yardımların içeriğini düzenleyen herhangi bir ortak hizmet projesinin bulunmayışı buradaki en temel sorunu meydana getirmektedir. Bu projenin olmaması, dolayısıyla tarafların hak ve yükümlülüklerinin belli olmaması nedeniyle yardımlardan yararlanmak isteyen ilçe belediyeleri meclis kararı kapsamındaki taşınır malların tümünü büyükşehir belediye şirketlerinden temin etmek durumunda bırakılmıştır. Bu durum tarafımızca büyükşehir belediye şirketlerine kaynak aktarımının farklı bir yolu olduğu değerlendirilmektedir.

Belirtmek gerekir ki, bulguda vurgulanmak istenen husus büyükşehir belediyesinin taşınır mal alımlarında ilçe belediyelerinin yerine geçerek karar alması gerektiği değildir. Kamu idaresi her ne kadar ilgili meclis kararına istinaden yapılan mal alımlarının yardım alan ilçe belediyesinin inisiyatifinde gerçekleşen işlemler olduğunu ifade etse de bu durum uygulamada farklılık göstermektedir.

Şöyle ki, büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelerine mali yardım adı altında herhangi bir kaynak aktarımında bulunulmamaktadır. Büyükşehir Belediyesi yalnızca, ilçe belediyesi ile ilgili şirketler arasındaki protokole dayanılarak ödeme aşamasında devreye girmektedir.

Ayrıca yapılması planlanan yardımların 5393 sayılı Kanununun 75 inci maddesinde yer alan “...*Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.*” hükmüne uyulacak şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla yardım kapsamındaki taşınır malların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olan büyükşehir belediyesi tarafından ihaleye çıkılarak temin edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak ilgili meclis kararında mali ve aynı yardım yapılması kararı alınmış olsa

da, yapılan bu yardımlar ilçe belediyelerine herhangi bir kaynak aktarımında bulunulmaması nedeniyle aynı yardım şeklini almıştır. Ancak aynı yardım yapmayı öngören büyükşehir belediyesi tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında bir ihale yapılarak herhangi bir mal alımı da gerçekleştirilmemiştir. Bu itibarla büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine aynı yardım yapılması mümkün olmakla birlikte, aynı yardımın mevzuatta öngörüldüğü şekliyle gerçekleştirilebilmesi için yapılacak her türlü alımın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Almasına Karşın İlçe Belediyeleri Tarafından Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı denetimleri kapsamında gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde; Ulaşım Koordinasyon Müdürlüğünden (UKOME) elde edilen bilgiler doğrultusunda; hali hazırda ilçe belediyelerinden bazılarının yetki alanında olmayan yol üstü (sokak arası) otoparklar işlettiği, Büyükşehir Belediyesi tarafından bu duruma ilişkin bir takım yazışmalar yapılmasına karşın hatalı uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

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 (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.*" hükmü tesis edilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyelerin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün değildir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde de birkaç münferit durum hariç yol üstü otoparklar Büyükşehir Belediyesinin iştiraki konumunda olan İSPARK A.Ş'ye 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine istinaden meclis kararı ile işlettirilmektedir.

Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "*Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası*" başlıklı 79 uncu maddesinde "*Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespiti yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme*

kontrollü karayolları (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.” hükmü yer almaktadır. Mezkûr Kanun kapsamında düzenlenen haliyle ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark işletilmesi ve/veya işlettirilmesi halinde çok ciddi cezai müeyyideler öngörülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı denetim çalışmaları esnasında UKOME'den elde edilen bilgiler ışığında tespiti UKOME tarafından yapılmış olan ilçe belediyelerinden Kadıköy Belediyesi tarafından 28, Maltepe Belediyesi tarafından 10 ve Ataşehir Belediyesi tarafından 8 sokak/cadde üzerinde yol üstü otopark işletildiği ve/veya işlettirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu uygulama gerek 5216 sayılı Kanun açısından gerekse 2918 sayılı Kanun açısından mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Gerekli denetimler yapılarak, yol üstü otopark işletmeciliği yapan ilçe belediyelerine karşı gerekli yasal yollara gidilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak ilçe belediyelerinin sokak/cadde üzerinde yol üstü otopark işletmesi ve/veya işlettirilmesi gerek 5216 sayılı Kanun açısından gerekse 2918 sayılı Kanun açısından mevzuata aykırıdır. Kamu idaresi, yol üstü otopark işletmeciliği yapan ilçe belediyelerine karşı gerekli yasal yollara gidileceğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 33: Çeşitli Sebeplerle Bloke Edilen Toplu Ulaşım Kartının (İstanbulkart) Bloke Tarihinden Sonra Kullanılmaya Devam Edilmesi

Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu 19.11.2015 tarih ve 1931 sayılı kararı ile İstanbulkart ve diğer ödeme araçlarının 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun uyarınca ödeme aracına dönüştürülerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşları ve iştirakleri tarafından yönetilen, denetlenen, işletilen ve işlettirilen toplu ulaşım hizmetlerinde geçerli kılınması ile diğer ödeme araçlarının ihracı suretiyle işletilmesinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine istinaden kamu idaresinin iştiraki olan Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş'ye 15 yıl süreyle ve her yıl yeniden değerlendirilmesinde arttırılmak üzere yıllık 1.500.000 TL+KDV bedel ile devredilmesi öngörülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği'nin "*Tanımlar*" başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (cc) bendinde "*Geçersiz Kart Listeleme (Kara Liste)*" tanımı yapılmış ve kayıp, çalıntı ve usulsüz kullanım durumunda kartın bloke edilerek geçersiz kılınması işlemi bu kapsamda değerlendirilmiştir. "*Kartların Kural Dışı Kullanımı*" başlıklı 7 nci maddesinde ise konu hakkında detaylı açıklamalara yer verilmiş, kişiselleştirilmiş elektronik kartların usulsüz kullanıldığının çeşitli yollarla tespiti halinde uygulanacak işlemler ve cezai yaptırımlar hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Yönetmeliğe ekli (1) sayılı listede "*İstanbulkart Ücret Cetveli*" düzenlenmiş ve her bir kart tipi itibarıyla usulsüz kullanımda uygulanacak cezalar tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından bazı kartlara bloke kaydı konulduğu ancak bu kartların bloke tarihinden sonra kullanılmaya devam edildiği, ilgili kişilere herhangi bir cezai işlem de uygulamadığı tespit edilmiştir. Yapılan analizlerde 2017 yılı içerisinde 8.997 adet kaçak kullanım olduğu tespit edilmiştir. Bu kullanımlardan 3.192 tanesi "*Ücretsiz Geçiş*" kategorisinden, geriye kalan 5.805 adedinin ise "*İndirimli Geçiş*" kategorisinden gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Hatalı geçişlere ilişkin operatörler bazında özet bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 6: Operatör Bazında Hatalı Geçişler

OPERATÖR	İndirimli Geçiş	Ücretsiz Geçiş	Genel Toplam
İDO A.Ş.	8	14	22
İETT	1574	835	2409
Otobüs A.Ş.	757	364	1121
Özel Deniz Motorları	109	59	168
Özel Halk Otobüsü	1410	745	2155
Sağlık A.Ş.	79	101	180
TCDD	130	58	188
İstanbul Şehir Hatları A.Ş.	115	90	205
Metro İstanbul A.Ş.	1623	926	2549
Genel Toplam	5805	3192	8997

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda bloke konulan kartların sistem içerisinde geçişinin engellenmesi, bu şekilde kartlarını usulsüz kullananlarla ilgili cezai işlemlerin uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da kaçak geçiş sayılarında bir miktar

azalma olmasına karşın devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Mevcut elektronik ücretlendirme sisteminin hızlı işlem yapabilmesi için offline çalışma prensibinin kullanımı faaliyet alanı ulaşım olan üye işyerlerimiz için elzemdir. Offline çalışma prensibi ile çalışan uç cihazlarımıza kara listenin gönderilmesi esnasında gecikmeler yaşanabilmektedir. Fakat bir önceki yıllara göre kara listeye eklendiği halde geçebilen elektronik para medya (İstanbulkart) sayıları azaltılmış ve bu konuda iyileştirme çalışmalarımız devam etmektedir.

Usulsüz kullanıldığı tespit edilen elektronik para medyaları (İstanbulkart) kara listeye eklenmekte ve sistemimizde medya sahibine ait “usulsüz kart kullanımı” kaydı oluşturulmaktadır. İlgili şahsın elektronik para medya (İstanbulkart) iade talebi halinde kendisinden İstanbulkart Yönetmeliği’nde belirtilen tutar tahsil edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu doğrultusunda bloke konulan kartların sistem içerisinde geçişinin engellenmesi, bu şekilde kartlarını usulsüz kullananlarla ilgili cezai işlemlerin uygulanması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında önceki yıllara göre kara listeye eklenmesine karşın geçiş yapabilen İstanbulkart sayılarının azaltılmış olduğunu belirtmiş olup konuyla ilgili olarak iyileştirme çalışmalarının devam ettiğini belirtmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 34: Denetim Kartına Sahip Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

İstanbulkart Yönetmeliği kapsamında bazı kişilere denetim kartı adı altında elektronik kart verildiği ve İstanbul dâhilindeki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1 inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşların da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği’nin “İndirimli ve ücretsiz İstanbulkart çeşitleri” başlıklı 4 üncü

maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde İBB Meclisi Üyeleri, İBB ve İSKİ Genel Müdürlüğü Müfettişi, Müfettiş Yardımcıları, Murakıpları, İç Denetçileri ile İstanbul dâhilinde fiilen görev yapan Mahalle Muhtarları, Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü (TUHİM) tarafından görevlendirilen personeli, İETT Personeli; kendi araçlarında geçerli olmak kaydıyla özel halk otobüsü şirketlerinin Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlanan başkan, başkan yardımcısı ve yönetim kurulu üyelerine denetim yetkisine haiz denetim kartı verileceği belirtilmiş olup denetim kartlarıyla toplu taşımadaki biniş/geçişlerin herhangi bir ücrete tabi olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak Kanun veya Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. İBB tarafından yayımlanan Yönetmelikte denetim kartına sahip kişilerin ücretsiz ulaşımdan faydalanacağına ilişkin bir hüküm bulunmasına karşın ücretsiz veya indirimli hizmet sunulmasına ilişkin düzenlemenin ancak Kanun veya Bakanlar Kurulu Kararıyla yapılması mümkün olduğundan, Yönetmelik ile bu yönde bir düzenleme yapılması mümkün bulunmamaktadır. Denetim kartı geçişlerine ilişkin operatörler bazında özet bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 7: Denetim Kartı Kullanım Sayıları

Geçiş Yapılan Operatör Grubu	Denetim Kartı Türü					
	İETT	Muhtar Meclis Üyesi	Müfettiş Murakıp	Otobüs A.Ş.	Özel Halk Otobüsü	TUHİM
İDO	5	128	47	2		7
İETT	6	19.106	5.132	57	2	20
Otobüs A.Ş.	2	12.452	2.551	10.498	2	3
Özel Deniz Motorları	73	455	216	26	67	1
Özel Halk Otobüsü	3	27.262	8.053	79	184	21
Sağlık A.Ş.	250	226	18	17	5	120
TCDD	13	3.172	100	27	8	6
İstanbul Şehir Hatları A.Ş.	98	3.727	1.149	13	17	2
Ulaşım A.Ş.	6	26.220	4.220	71	9	87
Denetim Kartı Tipine Göre Toplam	456	92.748	21.486	10.790	294	267
Genel Toplam	126.041					

Yapılan incelemelerde denetim kartları aracılığıyla 2017 yılı içerisinde toplu taşıma hizmetlerinden 126.041 adet ücretsiz olarak faydalandığı tespit edilmiştir. Yukarıda yer alan

açıklamalar doğrultusunda, 4736 sayılı Kanunda ve bu Kanunun verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilere Kurum tarafından “Denetim Kartı” verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanmaları mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da kullanım sayılarında azalma olmasına karşın devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “İstanbulkart Yönetmeliği’nde belirtilen kişilere denetim kartı verilmesi bu kişilerin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalanması amacıyla değil, denetim yapmaları amacıyla. Bu nedenle bulguda sözü edilen denetim kartları, 4736 sayılı Kanun’la ilgili değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından yayımlanan İstanbulkart Yönetmeliği’nde denetim kartına sahip kişilerin ücretsiz ulaşımdan faydalanacağına ilişkin bir hüküm bulunmasına karşın ücretsiz veya indirimli hizmet sunulmasına ilişkin düzenlemenin ancak Kanun veya Bakanlar Kurulu Kararıyla yapılması mümkün olduğundan, Yönetmelik ile bu yönde bir düzenleme yapılması mümkün değildir.

Kamu idaresi, İstanbulkart Yönetmeliği bünyesinde denetim kartı verilen kişilere bu kartın toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalanmaları amacıyla değil denetim yapmaları amacıyla verildiğini ifade etse de durumun bu şekilde olduğunu kabul etmek de mümkün görünmemektedir. Zira herhangi bir kısıt, birim veya daire ayrımı yapmaksızın tüm personelin tüm operatörlerin denetim görevini ifa etmesi, bu hususun geniş bir görev tanımı ile görevli görevsiz ayrımını fiilen imkânsız kılacak şekilde toplu ulaşım hizmetlerinden faydalanılması, mevzuatta açıkça düzenleme bulunmadığından mümkün değildir. Ayrıca bulgu bünyesinde belirtilen kişilere verilen bu kartlar, sadece kurum tarafından işletilen araçlar değil, tabloda yer alan tüm operatörlerde ücretsiz geçiş hakkına yetki vermektedir.

4736 sayılı Kanunda ve bu Kanunun verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilere Kurum tarafından “Denetim Kartı” verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanmaları mevzuata uygun bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 35: Elektrik Dağıtım Şirketlerine Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak elektrik dağıtım şirketlerine taşınmaz tahsisi gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

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 fıkrasında "*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 Kanunun 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.

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.

Büyükşehir Belediyesi de söz konusu Kanun hükmüne istinaden mülkiyetinde bulunan ve aşağıdaki tabloda yer alan muhtelif taşınmazlarını trafo inşası sebebiyle Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adına Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. (BEDAŞ) ve İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş. (AYEDAŞ)'ye tahsis etmiştir.

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 Kanununun Geçici 6. Maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan BEDAŞ ve AYEDAŞ'ın yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması Kanununun 75 inci maddesine uyarlık göstermemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir.

Bu itibarla; ne tahsis talebinde bulunan BEDAŞ ve AYEDAŞ ne de adına tahsis yapılan TEDAŞ, tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu olduğundan adı geçen kuruluşlara yapılan taşınmaz tahsisi mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda çalışmalar yapılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 36: Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi ve Kira Ödemelerinin Vadesinde Yapılmaması

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

“3.2- 12 ay (Yapım Süresi)+30 yıl müddetle Tesisi işletmeyi, şartnamesi uyarınca yıllık 4.510.000,00 YTL kira bedeli ödemeyi, Kira ödemesi işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak idare tarafından gösterilecek hesaba nakit olarak yapılacaktır. Kira bedeli her yıl enflasyon oranında güncellenmek suretiyle artırılabilecektir.”

“3.4- İnşaatın tamamlanmasından sonra İşletme Hakkı Sözleşmesinin düzenlenmesi”

hükmü yer almasına rağmen, akvaryum binası 25.06.2011 tarihinde hizmete açılmış ve bu tarihten itibaren ticari faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye başlamış olmasına rağmen

yukarıda belirtilen sözleşme hükmüne aykırı olarak büyükşehir belediyesi ile yüklenici firma arasında İşletme Hakkı Sözleşmesinin düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, yukardaki sözleşme maddesi gereği *Kira ödemesinin işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak yapılması gerektiği halde* kira ödemelerinin vadesinde ve düzenli olarak yapılmadığı anlaşılmıştır. 2016 yılı ödemesinin Ocak ayı sonuna kadar yapılması gerekirken Şubat ayının sonunda ve kısmen yapıldığı, 2017 yılı ödemesinin ise Eylül ayında, 3 taksit halinde ve kısmen yapıldığı görülmüştür.

Bahse konu işletme hakkı sözleşmesinin imzalanarak yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve vadesinde ödenmeyen kira ödemelerinin genel hükümlere göre faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz ile işletmeci arasında ihtilaf konusu 3 husus bulunmaktadır;

- Sözleşme bedeline KDV'nin dâhil olup olmadığı hususu; İdaremizce 2014-2015 dönemlerine ilişkin yapılan icra takibine (Bakırköy 14. İcra 2015/8919 E.) ilişkin olarak açılan davada Bakırköy 7. Sulh Hukuk Mahkemesi 10.11.2016 T., 2016/113 E., 2016/918 K. sayılı ilamı ile sözleşme bedelinin içerisinde KDV'nin de bulunduğunu belirtmiş olup işletmeci KDV bedellerini vergi dairesinde yapılandırmıştır.

- İşletme başlangıç tarihinin 01.10.2012 mi yoksa 31.01.2013 mü olduğu hususu; İdaremiz işletme başlangıç tarihini 01.10.2012, işletmeci 31.01.2013 olarak kabul etmektedir.

- Sözleşme bedelinin artan proje büyüklüğü oranında artırılıp artırılamayacağı hususu; İşletme bedelinin yeniden tespiti amacıyla Bakırköy 2. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 2016/1031 E. sayılı dosyası üzerinden tespit davası açılmış olup süreç devam etmektedir.

Yukarıda belirtilen ve sözleşmenin temelini oluşturan; işletme bedeli, KDV'nin işletme bedeline dâhil olup olmadığı ve işletme başlangıç tarihi ile ilgili hususların taraflar arasında ihtilaf konusu olması ve konu ile ilgili yargı kararlarının beklenmek zorunda kalınması nedeniyle bu aşamada aşağıda belirtilen şartname ve sözleşmeler doğrultusunda işletmecilik yaptırılmaktadır.

Tesis Yaptırma ve İşlettirme İhale Şartnamesi

Tesis Yaptırma ve İşletme İhale Özel Teknik Şartnamesi

Tesis Yaptırma Sözleşme Tasarısı

Tesis İşletme Sözleşme Tasarısı

Tesis Yaptırma Sözleşmesi

Bu itibarla yargılama sonucuna göre işletme sözleşmesinin yapılması planlanmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu tespitte yer verilen ihale ile ilgili olarak ihtilaf konusu olan bazı hususların bulunduğu ve mahkeme kararlarının beklendiği, mahkeme kararı üzerine gerekli işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiş olsa da idare cevabında da görüleceği üzere mahkemeye intikal eden ihtilaf konusu birinci husus KDV bedelinin sözleşme bedeline dahil olup olmayacağı ki bu husus mahkeme kararı ile çözülmüştür; ikinci husus ise sözleşme bedelinin artan proje büyüklüğü oranında artırılıp artırılmayacağı hususudur. Bunun dışında işletme hakkı sözleşmesinin başlangıç tarihine ilişkin mahkemeye intikal eden bir durum söz konusu değildir.

Bulguda da belirtildiği üzere, işin yapım kısmı olan akvaryum binası 25.06.2011 tarihinde hizmete açılmış ve bu tarihten itibaren ticari faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye başlamıştır. Ancak, Florya Akvaryum Kompleksinin İşine ait Tesis Yaptırma Sözleşmesinin 3.2. maddesi gereğince İdare ile yüklenici arasında düzenlenmesi gereken işletme hakkı sözleşmesinin düzenlenmediği, dolayısıyla sözleşme hükmüne aykırı hareket edildiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, bulgu konusu tespitte yer verilen kira ödemelerinin vadesinde ve düzenli yapılmadığı hususuna yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Netice itibarıyla, bahse konu işletme hakkı sözleşmesinin imzalanarak yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve vadesinde ödenmeyen kira ödemelerinin genel hükümlere göre faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Harem Otogarının Mevzuata Aykırı Olarak Üsküdar Belediyesi Tarafından İşletilmesi

Mülkiyeti Hazineye ait olan ve 1335 ada, 112 parsel içerisindeki Üsküdar ilçesi, Selimiye Mahallesi, Harem-Salacak mevkiinde yer alan Harem Otogarının, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na aykırı olarak Üsküdar Belediyesi tarafından işletildiği tespit

edilmiştir.

Söz konusu 70.640 m2 alanlı denizden dolma vasıflı taşınmazın intifa hakkı, Bakanlar Kurulu'nun 31.3.1967 tarih ve 6/7949 sayılı Kararnamesi ile Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

Bilahare Belediye Başkanlığı ile Uluslararası Anadolu Otobüsçüler Derneği arasında Harem Otogarının kullanılması hususunda 2.1.1986 tarihinde sözleşme akdedilmiş ve Büyükşehir Belediye Encümeninin 13.3.1986 tarih ve V/647-V/622 sayılı kararı ile sözleşme tasdik edilmiştir.

Üsküdar Belediyesi tarafından Harem Otogarının tasarruf, hak ve yetkilerinin kendilerine devri talep edilmiş ve 3030 sayılı Kanunun büyükşehir belediye başkanlarının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 14 üncü maddesinin (m) fıkrasında açıklanan; "*Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına devretmek,*" hükmüne binaen 6.11.1996 tarih ve 1425 sayılı Başkanlık onayı ile mezkûr taşınmaz bütün hukuki vecibeleriyle birlikte, her türlü işlemlerin yapılması ve tahsil edilen kira gelirlerinin %50'sinin Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na yatırılması kaydıyla Üsküdar Belediyesi'ne devredilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi ile dernek arasında imzalanan protokol, söz konusu taşınmaz ile ilgili yetkilerin Üsküdar Belediyesi'ne devredilmesi nedeniyle, Üsküdar Belediyesi ile derneğin taraf olduğu 28.1.1997 tarihli sözleşme ile tadil edilmiştir.

21.9.2004 tarih ve 25590 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 5 inci maddesi uyarınca, adı geçen taşınmazın, üzerindeki muhdesatı ile birlikte ödenmiş sermayesine ilave edilmek üzere, Ulaştırma Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğüne bedelsiz olarak devretmeye Maliye Bakanı yetkili kılınmış ve anılan kanun gereği adı geçen taşınmaz 16.6.2005 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları adına tescil edilmiştir.

24.2.2006 tarih ve 2006/389 sayılı Ulaştırma Bakanlığının onayına binaen Üsküdar Belediyesine Karayolu Taşıma Yönetmeliği uyarınca Harem Otogarının işletilmesine olanak veren "T"(T1) türü yetki belgesi verilmiş, 10.5.2006 tarih ve 2006/1551 sayılı Bakanlık oluru ile de Üsküdar Belediyesinin Harem Otogarını işletme süresi 31.8.2006 tarihine kadar uzatılmıştır.

11.12.2007 tarihinde ise Harem Otogarının da içinde bulunduğu “70.640 m2 yüzölçümlü 1335 ada, 112 parsel sayılı taşınmazın 63.995 m2’lik kısmının Üsküdar Belediyesi tarafından düzenlenmesi ve tasarrufuna dair” TCDD Genel Müdürlüğü ile Üsküdar Belediyesi arasında 9 maddelik protokol düzenlenmiştir. Taraflar arasında yapılan protokolün süresinin düzenlendiği 6 ncı maddesinde aynen;

“Protokolün süresi, imza tarihinden, itibaren 31.12.2008 tarihine kadardır. Taraflardan herhangi biri, protokolün yeni dönem için uzatılmaması yönünde talepte bulunabilir. Ancak, bu yöndeki talebin protokol süresinin bitim tarihinin en az 60 gün öncesinden karşı tarafa bildirilmesi zorunludur. Aksi takdirde protokol aynı koşullarla 1 yıl daha uzatılmış sayılır. Protokolün 4-2-d maddesindeki haklar saklıdır.” düzenlemesi yer almaktadır.

23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5216 sayılı Kanunun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

1) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

...

...Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (1), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yolcu ve yük terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek birinci fıkrada sayılan görevler arasında yer aldığından, büyükşehir ilçe belediyelerinin bu yetkiyi kullanamayacağı aşikârdır. Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin terminal işletme yetkisinin ön koşulu Büyükşehir Belediye meclisince bu yönde alınmış bir kararın varlığına bağlıdır.

Yine aynı Kanunun geçici 2 nci maddesinde, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olduğu; 5216 sayılı Kanuna 5594 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile eklenen ek 2 nci maddesinde ise, geçici 2 nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, **her çeşit yolcu ve yük terminalleri**, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malların ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçların büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredileceği hüküm altına alınmıştır.

Görülebileceği üzere 5216 sayılı Kanuna 06.03.2007 tarihinde eklenen ek 2 nci madde ile de yolcu ve yük terminalleri ile ilgili tasarruf, hak ve yetkilerin büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda olduğu daha açık bir şekilde vurgulanmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Harem Otogarının Üsküdar Belediyesi tarafından işletilmesi yönünde alınmış herhangi bir karar bulunmamasına rağmen, söz konusu otogar uzun yıllardır yetkisiz bir şekilde ilçe belediyesi tarafından işletilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Harem Otobüs Garının işletmeciliği 06.11.1996 tarih ve 1425 sayılı Başkanlık Oluru ile Üsküdar Belediyesi’nce tahsil edilen kira gelirinin %50’sinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne ödenmesi şartıyla devredilmiştir.

Bahse konu gar sahasının mülkiyeti 17.09.2004 tarihli 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gereği 16.06.2005 tarihli tapu ile T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) adına tescil edilmiştir.

İlçe Belediyesi, 16.06.2005 tarihinden sonraki gar sahasındaki faaliyetini Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın onayına istinaden sürdürmektedir.

24.02.2006 tarih ve 2006/389 sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın Oluruna binaen Harem Terminalinin işletilmesi hususunda Üsküdar Belediye Başkanlığına (T1) yetki belgesi verilmiştir.

11.12.2007 tarihinde ise Harem Otobüs Garının da içinde bulunduğu “70.640 m² yüzölçümlü 1135 ada, 112 parsel sayılı taşınmazın 63.995 m² lik kısmının Üsküdar Belediye Başkanlığı tarafından düzenlenmesi ve tasarrufuna dair” T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) ile Üsküdar Belediye Başkanlığı arasında 9 maddelik protokol düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15. maddesinin (j) fıkrası ile ilçe belediyelerinin de otobüs terminali kurabileceği, kurdurabileceği, işletebileceği, işlettirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla Harem Otogarının Üsküdar Belediyesi tarafından işletilmesi hususunda Belediyemizin muvafakatının alınmasının zorunlu olmadığı değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda tarafımızca detaylı olarak bahsedilen Harem Otogarına ilişkin süreci tekrarlamış ve 5393 sayılı Kanunun ilgili maddesi gereği, ilçe belediyelerinin de otobüs terminali kurabileceği, kurdurabileceği, işletebileceği ya da işlettirebileceği ve bu konuda büyükşehir belediyesinin muvafakatının alınmasının zorunlu olmadığı ifade edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler büyükşehir belediyesinin sorumluluğundadır. İlgili Kanun hükmü incelendiğinde yolcu ve yük terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek görevlerinin bizzat büyükşehir belediyelerine verildiği görülecektir. Buna ek olarak Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Üsküdar Belediyesi'ne terminal işletme yetkisine yönelik alınmış herhangi bir karar da bulunmamaktadır.

Üsküdar Belediyesi tarafından alınan T1 yetki belgesi ise otogar işletmeciliği yapılabilmesinin şartlarından yalnızca biri olup belgenin alınmış olması tek başına yeterli değildir. Zira İstanbul il sınırları içerisindeki 39 ilçenin münferit olarak yalnızca T1 yetki belgesi olarak otogar işletme faaliyetinde bulunması halinde ciddi bir yetki karmaşasının ortaya çıkacağı aşikârdır.

Netice itibarıyla, bulguda ayrıntılı olarak yer verilen mevzuat hükümleri gereği Harem Otogarı'nın Üsküdar Belediyesi tarafından işletilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca terminal işletme ya da işlettirme yetkilerinin bizzat Büyükşehir Belediyesine verilmiş olması ve verilen bu yetkinin de kullanılmıyor olması Büyükşehir Belediyesi açısından gelir kaybına da sebebiyet vermektedir.

BULGU 38: İlçe Belediyeleri Tarafın İşletilen ve/veya İşlettirilen Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında ilçe belediyeleri tarafından

işletilen açık ve kapalı otoparklara ilişkin olarak UKOME'den elde edilen bilgi ve belgeler ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından ruhsat verilen ilçe belediyelerinin işlettiği ve/veya işlettirdiği açık ve kapalı otoparklar karşılaştırıldığında mevcut durumdaki otoparklardan bazılarının ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (1) bendinde; “*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*” Büyükşehir belediyelerine tevdi edilmiş görev, yetki ve sorumluluklar arasında belirtilmiştir.

Ayrıca mezkûr maddenin ikinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (1) bendinde yer alan görev, yetki ve sorumluluklarını belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Hali hazırda bu hususa ilişkin Büyükşehir Belediye Meclisince alınmış bir karar söz konusu değildir.

Bu bağlamda, ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen açık ve kapalı otoparkların kamu idaresi tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. UKOME'den elde edilen bilgilere göre 52 adet açık ve kapalı otopark ilçe belediyeleri tarafından işletilmekte olup bunlardan yalnızca 4 adedi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından ruhsatlandırılmış olup 8 adedinin ise ruhsatlandırılmasına ilişkin dosya açılmış olmasına karşın hali hazırda ruhsatlandırma işlemleri tamamlanmamıştır.

Bu itibarla, ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “İlçe belediye başkanlıkları tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklar hakkında gerekli yasal uyarılar yapılmakta olup; çalışma ruhsatı ile ilgili hususlar takip edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu bünyesinde ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren ve ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları kamu idaresi tarafından yapılması gerekmekte olup kamu idaresi cevabında, yasal uyarıların yapıldığını ifade etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 39: İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) Yer Alan Bazı İşyerlerinin Ruhsatsız Bir Şekilde Faaliyetlerini İcra Etmesi

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında yer alan bazı işyerlerinin ruhsatlandırılmaksızın faaliyetlerine devam ettikleri tespit edilmiştir.

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.”* ilgili büyükşehir belediyesine tevdi edilmiş olan görev, yetki ve sorumluluklar arasında düzenlenmiştir. Ayrıca mezkûr maddenin birinci fıkrasının (l) bendinde; *“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek.”* hükmü de tesis edilmiştir. Bir başka kanuni düzenleme olarak; 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3 üncü maddesinde de işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili mercii, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyerleri ve işletmeler için belediyeler olduğu hüküm altına almıştır.

Bu bağlamda, İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) yer alan işyerlerine ilişkin ruhsatlandırma işlemlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması gerekmekte olup bu hususa ilişkin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda 868 işyerinden sadece 300 adedinin ruhsatlandırıldığı 578 işyerinin ise ruhsatının olmadığı bunlardan bir kısmının faaliyetten men edilmesine karşın bir kısmının ise faaliyetlerine devam ettikleri anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanında bulunan İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında yer alan ve faaliyetlerine devam eden işyerlerinin ruhsatlandırma çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilen yerler zabıta ekiplerimizce mühürlenmek sureti ile faaliyetten men edilmektedir. Daha sonra zabıta ekiplerimizce yapılan kontrollerde, mührü koparmak sureti ile faaliyetine devam eden işyerleri tekrar mühürlenmek sureti ile faaliyetten men edilmekte ve işyeri ilgilileri hakkında mühür

bozma tutanağı düzenlenerek Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespitte açıkça ortaya konulduğu üzere Büyükşehir Belediyesinin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda 868 işyerinden sadece 300 adedinin ruhsatlandırıldığı, 578 işyerinin ise ruhsatının olmadığı, bunlardan bir kısmının faaliyetten men edilmesine karşın bir kısmının ise faaliyetlerine devam ettikleri tespit edilmiş olup kamu idaresi cevabında ifade edilen durum ile fiili durum arasında tam manasıyla bir uyum olmadığı düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 40: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ile Yapılan Protokole İstinaden Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taş Odalardan Bazılarının İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı denetimleri kapsamında, taşınmazlarına yönelik yapılan tespit ve incelemeler neticesinde; İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ile yapılan protokole dayanılarak Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taş odalardan bazılarının ihalesiz olarak üçüncü kişilere kullandırıldığı tespit edilmiştir.

İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ve Büyükşehir Belediyesi 2009 yılında imzalanarak yürürlüğe giren ve yürürlük tarihinden itibaren 25 yıl süre belirlenen protokol kapsamında; 25 adet taş odanın üniversite tarafından 6 adet taş odanın (1,2,3,4,5,6 numaralı taş odalar) ise Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılacağı, bu yerlerin kullanımı konusunda her iki tarafın mülkiyetlerinde bulunan kısımları birbirlerine tahsis etmiş sayılacakları ve tahsis edilen yerlerin her iki kurumca üçüncü şahıslara kullandırılabilmesi ve kiralanabileceği hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde “...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir...” hükmü tesis edilmiştir. Bu hükme istinaden Büyükşehir Belediye Meclisi, 14.03.2013 tarih ve 647 sayılı Meclis Kararı ile 2 numaralı taş odanın 5 yıl süreyle ve aylık 500

TL bedelle kitap büfesi olarak KÜLTÜR A.Ş.'ye üçüncü kişilere devredilmemesi şartıyla devrini sağlamıştır. Ancak 2 numaralı taş oda dışında kalan diğer taş odaların yıllar itibariyle, üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde kullandırıldıkları tespit edilmiş olup dolu olarak faaliyetlerine devam eden taş odalarda yer alan işletme sahipleri Büyükşehir Belediyesine ecrimisil ödemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1 inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülmesi gerekmektedir. Belediyenin taşınmazlar üzerindeki gelir getirici işlemlerinin (kiralama, işletme, satış, irtifak hakkı vb) ihale edilerek yapılması gerekmektedir. Bu yerlerin üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde verilmesi ya da kullandırılması mümkün değildir.

Bu itibarla, hali hazırda dolu olan ve ecrimisil alınan taş odalara ilişkin tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve üçüncü kişilere kullandırılacak ise 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak ihalesiz olarak üçüncü kişilere kullandırılan taş odalara ilişkin kamu idaresi gerekli çalışmaların başlatıldığını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 41: İstanbul'un Ana Arterleri Üzerinde Bulunan LED Ekranların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kültür A.Ş'ye Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesinin taşınmazları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde LED ekranların ecrimisil karşılığı İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş'ye (Kültür A.Ş.) kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45 inci maddesine göre açık teklif ile ihale edilen 20 adet LED ekran sistemi kurulması ve işletilmesi işini net satış gelirinin %30'u bedelle İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş. – İSBAK İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri Sanayi ve Tic. A.Ş. ortak girişimi kazanmış ve 17.03.2009 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Ancak, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 2011/1142 Esas ve 2012/158 sayılı Kararı ile bahse konu ihale iptal edilmiş ve Büyükşehir Belediyesi tarafından temyize

gidilmesine karşın Danıştay 13. Dairesinin 16/03/2015 gün ve 2012/1102 esas, 2015/1050 sayılı kararı ile söz konusu mahkeme kararı onanmıştır. Süreç bu şekilde işlemesine karşın yeni bir ihale açılmadan 2012 yılından beri aynı yükleniciye LED ekranlarının bulunduğu taşınmazlar ecrimisil karşılığı kullandırılmaya devam edilmiştir. 01.01.2013 tarihinden itibaren LED ekranlar Kültür A.Ş. tarafından ecrimisil karşılığı kullanılmaktadır.

2017 yılı itibariyle ecrimisil karşılığında Kültür A.Ş.'ye kullandırılan 7 adet Led ekran mevcuttur. 2886 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülmesi gerekmektedir. Belediyenin taşınmazlar üzerindeki gelir getirici işlemlerinin (kiralama, işletme, satış, irtifak hakkı vb.) ihale edilerek yapılması gerekmektedir. Bu yerlerin üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde verilmesi ya da kullandırılması mümkün değildir.

Bu itibarla, taşınmazların tahliyesi sağlanarak LED ekran sistemi kurulması ve işletilmesi işinin 2886 sayılı Kanuna göre ihale edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Ecrimisil Karşılığı Kültür A.Ş. Tarafından Kullanılan Led Ekranlar

1- Ataşehir Meydanı Palladium Döner Kavşağı 28m2 Çift Yönlü
2- Bakırköy Özgürlük Meydanı 28m2 Tek Yönlü
3-Kadıköy Meydanı 12m2 Çift Yönlü
4-Mecidiyeköy Meydanı 39m2 Tek Yönlü
5- Beşiktaş Meydanı 12m2 Çift Yönlü
6- Maçka Meydanı 12m2 Çift Yönlü
7- Zincirlikuyu 1. Köprü Çıkışı 32 m2 Çift Yönlü

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu ihale kapsamında 20 adet led ekrandan sadece 7 adet led ekranın kurulumu yapılabilmektedir. İhale süreci tamamlanıncaya kadar Belediyemizin herhangi bir gelir kaybına uğramaması amacıyla söz konusu firmanın idaremize ödediği en son kira bedelleri de dikkate alınarak bahse konu işletmeciden geçmişe dönük alacaklarının tahsili amacıyla ecrimisil işlem dosyası oluşturulmuştur. Bahse konu led ekranların işletmeye verilmesi için 13.07.2017 tarihli ve 1116 sayılı Meclis kararı alınarak ihale çalışmalarına başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresinin taşınmazlar üzerindeki gelir getirici işlemlerinin (kiralama, işletme, satış, irtifak hakkı vb.) ihale edilerek yapılması gerekmektedir. Bu yerlerin

üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde verilmesi ya da kullandırılması mümkün değildir. Kamu idaresi, bahse konu led ekranların işletmeye verilmesi için 13.07.2017 tarihli ve 1116 sayılı Meclis Kararı alınarak ihale çalışmalarının başlatıldığını ifade etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 42: İstanbulkart ile Yapılan Sosyal Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı denetimleri esnasında, İstanbulkart ile yapılan sosyal yardımlara ilişkin firmaların belirlenmesinde hatalı uygulamaların yapıldığı ve sözleşme imzalanan zincir marketlerin Büyükşehir Belediyesine herhangi bir bedel ödemeksizin ve/veya sosyal yardım İstanbulkart kullanılarak alışveriş yapanlara bir indirim uygulamaksızın, alışverişlerin yalnızca bu marketlerde yapılacak olmasından dolayı ayrıcalıklı hale getirilerek gelir elde ettikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Belediyenin giderleri*" başlıklı 26 ncı maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların büyükşehir belediyelerince yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda kamu idaresi tarafından da çeşitli yöntemlerle sosyal hizmet ve yardımlar yapılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan sosyal yardımların bir bölümünü de anlaşmalı zincir marketlerden yapılan alışverişlerde kullanılacak olan, ihtiyaç sahiplerine bu saiklerle verilen Sosyal Yardım İstanbulkartlar oluşturmaktadır.

İstanbul il sınırları içerisinde ikamet eden fakir ve muhtaç kimselerin temel ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için yürütülen Sosyal Yardım İstanbulkart projesinde alışverişlerin yapılacağı zincir marketler belirlenirken Büyükşehir Belediyesi tarafından yaygınlık çalışması yapılmakta ve tespit edilen zincir marketlere sözleşme davet yazısı gönderilmektedir. 2017 yılında ihtiyaç sahipleri tarafından yapılan alışverişlere ilişkin Sosyal Yardım İstanbulkart ile alışveriş yapılabilmesi için 9 zincir market ile Büyükşehir Belediyesi arasında sözleşme imzalanmıştır. Ancak zincir marketler, büyükşehir belediyesi ile yapılan bu sözleşme karşılığında ne Büyükşehir Belediyesine belli bir bedel ödemekte ne de Sosyal Yardım İstanbulkart ile alışveriş yapan ihtiyaç sahiplerine bir indirim uygulamaktadır. Hâlbuki İstanbulkart ile gerçekleştirilen alışverişlerin tamamı bu marketlerin dışında hiçbir şekilde yapılamadığından söz konusu zincir marketler ayrıcalıklı hale gelmektedir.

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğünden

elde edilen bilgiler doğrultusunda; 2017 Yılında Sosyal Yardım İstanbulkart kullanan aile sayısı 140.179'dur. Bu ailelere, 75 TL ila 225 TL arasında değişkenlik gösterecek tutarda aylık harcama yapabilme imkânı verilmektedir. 2017 yılı için Sosyal Yardım İstanbulkart bütçesi 125.000.000 TL olarak öngörülmesine karşın 2017 yılı toplam gerçekleşmesi 147.670.821,94 TL olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç itibariyle, Büyükşehir Belediyesinin bütçesinden söz konusu sosyal yardım projesi kapsamında çıkan 147.670.821,94 TL'lik tutar sadece belli edilen 9 zincir markette yapılan alışverişlerde kullanıldığından ve zincir marketlerin Büyükşehir Belediyesine herhangi bir bedel ödemeksizin ve/veya sosyal yardım İstanbulkart kullanılarak alışveriş yapanlara bir indirim uygulamaksızın satışlarını gerçekleştirdiğinden, ayrıcalıklı hale getirilerek gelir elde ettikleri tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz tarafından yapılmakta olan Sosyal Yardım İstanbulkart projesi Belediyemiz Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin “Nakdi Yardımlar” başlıklı 12 nci maddesinin dördüncü fıkrasında: *“Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması için, Değerlendirme Kurulu kararı ile nakdî yardım yapılabilecek kişi veya ailelere, temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere para yerine geçebilen alışveriş çeki (kuponu), sosyal yardım kartı, akıllı kart kontörü, elektronik para veya ödeme hizmetleri şeklinde dağıtılabilir ve/veya üçüncü kişilere dağıtılabilir. Bu çekler veya akıllı kartlar ile alışveriş yaptırmayı ve/veya hizmet vermeyi kabul eden gerçek ve/veya tüzel kişilerle sözleşmeler yapılabilir. Alışveriş yapılan merkezlere para yerine geçebilen alışveriş çeki (kupon), akıllı kart kontörü, elektronik para veya ödeme hizmetleri karşılığı meblağ ödenir.”* denilmektedir. Burada Belediye olarak ihtiyaç sahibi vatandaşlarımıza nakdi yardım olarak para yerine sosyal yardım kartı vererek ihtiyaç sahibi ailelerimizin bu yardımları temel ihtiyaçları dışında harcamalarının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Kurumlar hizmetlerini vatandaşlara sunmak için hizmet sunucularını belirlerken çeşitli kriterler belirleyebilmektedirler. Bu kriterler şirketlerin hizmet kalitesi, üretim kapasitesi, iş deneyimi, mali gücü, iş hacmi, servis yaygınlığı gibi kriterler olabilmektedir.

Bu bağlamda, Belediyemiz tarafından bütün ilçelerimizdeki vatandaşlarımıza aynı hizmeti götürebilmek için İstanbul'un her ilçesinde şubesi bulunma kriteri düşünülmüş ancak daha sonra katılımı arttırmak adına İstanbul'un ilçe sayısı kadar mağazası bulunma kriteri benimsenmiştir.

Belli bir şube sayısı bulunma kriteri verilmesindeki amaçlar:

1. Şube sayısı fazla olan marketlerin daha fazla ürün aldıkları ve dolayısıyla alım maliyetlerinin düşük olacağı ve daha az kâr oranı ile çalışacakları düşüncesi,
2. Zincir marketlerin her şubesinde aynı fiyat politikasının uygulanması,
3. Kurumsal yapıdan kaynaklı hizmet kalitesi,
4. Kurumumuz tarafından gerçekleştirilen sözleşme ve hakediş işlemleri için görevlendirilecek personel araç ve teknik donanım maliyeti,
5. İhtiyaç sahibi ailelerin şube sayısı yaygın olan marketlerdeki harcama eğilimi,
6. Şube sayısı düşük olan mağazaların sisteme dâhil olma maliyeti nedeniyle satış miktarlarının düşük olabileceği nedeniyle sistemden çıkmak isteyebilecekleri ve bunu vatandaş nezdindeki olası olumsuz yansımaları,

Bu gerekçelerle 2017 yılı için; İstanbul'daki ilçe sayısı kadar şube sayısına sahip, yaygın bir şekilde hizmet veren zincir marketlerin tamamına davet yazısı gönderilmiş olup ve sözleşme şartlarımızı kabul eden bütün zincir marketler ile sözleşme imzalanmıştır.

2017 yılında Sosyal Yardım İstanbulkart ile ihtiyaç sahibi aileler tarafından yapılan alışverişler sonucunda anlaşmalı zincir mağazalara hakediş ödemesi yapılırken %0,948 oranında harcama damga vergisi kesintisi yapılmaktadır.

Ayrıca marketlere yapılan ödemelerde imzalanmış olan sözleşme hükümleri kapsamında ay içerisinde yapılan harcamalar sonrası market ile mutabakat sağlanması ve mutabakat sonrası 15 gün içerisinde ödeme yapılması hükmü bulunmaktadır. Bu kapsamda 2017 yılındaki vatandaşlarımızın ay içerisinde yaptığı harcamaların harcamanın yapıldığı ayın 15'ini baz alırsak ortalama 64 gün sonrasında mağazalara ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Marketler açısından söz konusu bu harcamaların finansman maliyetine de katlanıldığı görülmektedir.

Bu bağlamda ilave bir indirim alınması halinde:

1. Kâr oranı düşük olan marketlerin sistemden çıkma durumu nedeniyle ihtiyaç sahibi vatandaşlarımız açısından düşük fiyatlı marketlerden satın alamama ve ihtiyaç duydukları ürünlere daha fazla fiyat ödeme durumu,

2. Kâr oranı düşük olan marketlerin sistemden çıkma durumu nedeniyle evine yakın mağaza bulamama handikabı ve ulaşım ücreti maliyetlerinin doğması, gibi riskler nedeniyle ve yukarıdaki maliyet unsurları nedeniyle indirim uygulaması yapılamamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi anlaşmalı zincir marketleri belirlerken belli kriterleri göz önünde bulundurduğunu; şirketlerin hizmet kalitesi, üretim kapasitesi, iş deneyimi, mali gücü, iş hacmi, servis yaygınlığı gibi kriterlerin de bu kriterler arasında olduğunu ifade etmiştir. 2017 yılı denetimleri esnasında bu 9 zincir market dışında gerek şube sayısı gerek iş hacmi gerekse kamu idaresi tarafından göz önünde bulundurulmuş diğer kriterleri görece olarak daha iyi olan bazı zincir marketlere teklifte bulunulmadığı anlaşılmıştır.

Ayrıca bulgu bünyesinde ortaya konulan sosyal yardım projesi kapsamında 2017 yılı gerçekleşmesi olan 147.670.821,94 TL’lik tutar sadece 9 zincir market tarafından paylaşıldığından, kamu menfaatleri göz önünde bulundurularak kamu idaresine belirli bir bedel ödenmesi ve/veya İstanbulkart kullanılarak alışveriş yapanlara bir indirim uygulanarak sistemin işletilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda, bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 43: İşletme Hakkı Devredilen Çamlıca Korusuna İlişkin Meclis Kararıyla Belirlenen Kira Ödemesinin Durdurulması ve Kira Ödenmeyen Dönemin Kira Tahsilatlarının Yapılmaması

16.12.2011 tarih ve 2885 sayılı Meclis Kararı ile Üsküdar İlçesi Küçük Çamlıca Korusunun üzerinde bulunan tesislerin işletmesi aylık 25.000 TL bedelle 5 yıl süre ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nu 26 ncı maddesine göre BELTUR Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. A.Ş’ye devredilmiştir.

Söz konusu tesisler çıkan lodos sebebiyle kullanılmayacak hale gelerek hasar görmesi nedeniyle iki yılı aşkın süredir tadilatı tamamlanamayan tesislerin kirasının durdurulması ve 01.10.2008 tarihinde 17.01.2011 tarihine kadar ödenen kira bedellerinin diğer ödemelerden mahsup edilmesi adı geçen Şirket tarafından talep edilmiş ve talep Başkanlık Oluru ile kabul edilmiştir.

5216 sayılı Kanunun “*Şirket kurulması*” başlıklı 26 ncı maddesinde; Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50’sinden

fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği hükmü yer almaktadır. Bu maddeye göre işletme devirlerinde işletme süresi ve işletme bedelinin Belediye Meclisince belirlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, lodos nedeniyle zarar gören Küçük Çamlıca Korusunun üzerinde bulunan tesislerin Başkanlık oluru ile 01.10.2008 tarihinde 17.01.2011 tarihine kadar kirası durdurulmuştur. Ancak, 16.12.2011 tarih ve 2885 sayılı Meclis Kararı ile aylık 25.000 TL bedel öngörüldüğünden kira ödenmeyen dönemin kira tahsilatlarının yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde BELTUR A.Ş. ile yapılan mahsuplaşma işleminin iptaline ilişkin işlemlere başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen söz konusu tespitle ilgili olarak bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmekle birlikte, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 44: Kadıköy ve Bayrampaşa Hallerindeki Kantarların İşletilmesi Yetkilerinin Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Devredilmesi

12.03.2010 tarih ve 738 sayılı Meclis Kararı ile Kadıköy ve Bayrampaşa Halleriyle ilgili olarak, Hal Müdürlüğü ile yapılan (18.03.2010) sözleşme bitim tarihinden sonra elde edilen brüt gelirin %75+KDV olarak Belediyeye ödenmesi kaydıyla 5 (beş) yıl süre ile Bayrampaşa ve Kadıköy hallerindeki otopark hizmetinin ve kantarların işletilmesi işinin İSPARK A.Ş'ye verilmesi ve işletilmesine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesi uyarınca karar verilmiştir. 09.02.2016 tarih ve 210 sayılı Meclis Kararı ile ise İSPARK A.Ş tarafından yürütülmekte olan Kadıköy ve Bayrampaşa Hallerindeki otopark ve kantarların işletmeciliği karşılığında Büyükşehir Belediyesine ödenmekte olan %50+KDV ciro payının %25+KDV olarak revize edilmesine karar verilmiştir.

5216 sayılı Kanunun “Şirket kurulması” başlıklı 26 ncı maddesinde; Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı

kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür. Belediyenin taşınmazlar üzerindeki gelir getirici işlemlerinin (kiralama, satış, irtifak hakkı vb.) ihale edilerek yapılması gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere; kantar işletmeciliğinin 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek verilmesi gerekirken otopark işletmesi kapsamında 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesinde belirtilen istisna hükmüne dayanılarak ihale yapılmadan İSPARK A.Ş'ye devredilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Bayrampaşa Hali’ndeki kantarların bulunma amacı; 5957 sayılı Kanun’a istinaden 07.07.2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik*”in “*Toptancı halinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özellikleri*” başlıklı 9 uncu maddesinin;

Dokuzuncu fıkrası “*Toptancı haline gelen araçlar ile halden çıkan araçlarda bulunan mallara ilişkin kontrol ve kayıt işlemlerinin yapılacağı bilgi işlem alt yapısına sahip yeterli sayı ve kapasitede kontrol kulübesi halin giriş ve çıkışlarına konulur. Toptancı halinin etrafı, insan ve mal girişine izin vermeyecek şekilde çevrilir*” hükmü,

Onuncu fıkrası “*Malların ağırlığının tartılabileceği, ilgili mevzuata uygun yeterli sayı ve kapasitede ağırlık kontrol ünitesi toptancı halinin giriş ve çıkışlarına veya uygun görülecek alanlara yerleştirilir.*” hükümlerine istinaden kurulmuştur.

Bu bağlamda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği hükmünce; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 12.03.2010 tarih ve 738 sayılı kararıyla otopark hizmetinin

ve kantarların işletilmesi işinin belediyemiz iştiraki olan İSPARK A.Ş. tarafından işletilmesi uygun görülmüştür.

Meclis kararındaki tanımlamada, haldeki otopark hizmetinin ve kantarların işletilmesi ifadesi geçse de, kantarların kullanılmasından herhangi bir ücret alınmamaktadır. Bu nedenle kantarların işletmesinin devri söz konusu değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesi hükmü gereğince kantarların işletilmesi işinin belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle belediye iştirakine verilebileceği ayrıca kantarların kullanılmasından herhangi bir ücret alınmadığı ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, her çeşit toptancı hallerin işletmek belediyenin görevleri arasındadır ve doğrudan belediye şirketine devredilmesi mümkün değildir.

5216 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek büyükşehir belediyesinin görevidir. 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik’in 5 inci maddesine göre, toptancı halleri, imar planında belirlenmiş alanlarda bu Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde belirtilen asgari koşulları taşıyan projeler çerçevesinde belediye sınırı ve mücavir alanları içinde belediyeler, büyükşehir belediye sınırı ve mücavir alanları içinde büyükşehir belediyeleri tarafından kurulacağı belirtilmiştir.

Toptancı hallerinin işletmesinin belediye tarafından üçüncü kişilere devri ise 2886 sayılı Kanuna göre yapılmak zorundadır. Hal işletmeciliği bütünü itibariyle gelir getirici bir faaliyet olup bu faaliyetin içinde ücretsiz verilen hizmetlerin faaliyet kapsamından çıkarılarak belediye şirketlerine devredilmesi mümkün değildir. 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesinde toptancı halleri veya kantar işletmeciliği sayılmadığından bu hizmetin devri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda rapor konusu yapılan bu husus hakkında, kamu idaresi tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 45: Kalkınma Ajansı Paylarının Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Esas Alınarak Hesaplanmaması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca belediye bütçesinden İstanbul Kalkınma Ajansı'na aktarılması gereken payın hatalı hesaplandığı görülmüştür.

5449 sayılı Kanunun “*Gelirler ve yönetilecek fonlar*” başlıklı 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan hüküm gereğince bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay, kalkınma ajansının gelirleri arasında düzenlenmiştir.

Ayrıca Bakanlar Kurulunun belediyeler için belirlenen oranı yarısına kadar indirmeye yetkili olduğu ilgili madde kapsamında hüküm altına alınmıştır. Bu yetki doğrultusunda Bakanlar Kurulu 2011/2168 sayılı Kararının 1 inci maddesinde “*Belediyelerin, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 19 uncu maddesi uyarınca bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı binde beş olarak belirlenmiştir.*”

Buna göre Büyükşehir Belediyesi bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere binde beş oranında İstanbul Kalkınma Ajansı'na pay aktarımı sağlamalıdır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2017 yılı için aktarılması gereken pay tutarının hesaplaması işleminde bir önceki yıl (2016) kalkınma ajansına ayrılacak pay matrahına ilişkin bütçe gelirlerini (7.838.762.381,43 TL) esas almak yerine 2015 Yılı Kesin Hesabında yer alan tutarları (8.718.744.861,84 TL) dikkate alınarak hesaplama yapıldığı ve toplamda ilgili Ajansa 4.399.912,40 TL tutarında eksik pay aktarımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz bütçesinden İstanbul Kalkınma Ajansına aktarılması gereken payın hesaplanmasında, 21.09.2011 tarihli ve 3462 sayılı Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Ajans Bütçe Payı konulu yazı esas alınarak işlem tesis edilmiştir. Uygulamaya esas olarak belirtilen Kalkınma Bakanlığı yazısının değişmemesi durumunda kurumumuzca tek taraflı farklı bir uygulama yapılabilmesi

mümkün değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün 21.09.2011 tarih ve 3462 sayılı yazısı kapsamında konunun yeniden değerlendirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir. Kalkınma Bakanlığının yazısında, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 19 ve 23 üncü maddelerine atıfta bulunularak Ajansların bir sonraki yıl bütçe hazırlıklarına içinde bulunulan yılın ortasında başlamak ve bütçe taslaklarını oluşturmak zorunda olduğu belirtilmiş ve bir sonraki yıl bütçe hazırlıkları bakımından içinde bulunulan yıla ilişkin gerçekleşme tutarlarının henüz yıl tamamlanmadığı ve gerçekleşme tutarları bilinmeyeceği için esas alınamadığı, bu nedenle de “içinde bulunulan yılda bilinen bir önceki yıl gerçekleşen bütçe tutarlarını” kabul etmek gerekeceği ifade edilmiştir.

5449 sayılı Kanununun 19 uncu maddesinde, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay ajansın gelirleri arasında sayılmıştır. Madde metninde de açıkça ifade edildiği üzere belediyenin cari yıl bütçesinden pay aktarıldığından payın aktarıldığı yıldan bir önceki yılın gerçekleşen bütçe gelirlerinin alınması kanuni bir zorunluluktur. Cari yıl örneğin 2017 yılı ise cari yıl bütçesinden payın aktarıldığı yıldan bir önceki yıl olan 2016 yılı gerçekleşen bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında pay aktarılması gerekmektedir.

Kalkınma Bakanlığının yazısında, bir sonraki yıl bütçe hazırlıkları bakımından içinde bulunulan yıla ilişkin gerçekleşme tutarlarının henüz yıl tamamlanmadığı ve gerçekleşme tutarları bilinmeyeceği için esas alınamadığı belirtilmiş ise de Kanununun 23 üncü maddesinde de belirtildiği üzere, Ajanslar, gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlayacaktır. Belediyelerin vermiş oldukları gerçekleşen bütçe tutarları üzerinden yıllık bir tahminde bulunularak bütçenin hazırlanması gerekmektedir. Bir sonraki yıl bütçe hazırlıklarının yılın ortasında başlaması bu durumu değiştirmemektedir.

Belediye açısından değerlendirildiğinde ise bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden (tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç) yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden payın hesaplanarak aktarılması gerekmektedir. Payın aktarılacağı yıl 2017 yılı olduğuna göre, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe geliri 31.12.2016 tarihi itibarıyla 800 Bütçe Gelirleri Hesabının alacak bakiyesi tutarıdır. Bu tutar 31.12.2016 itibarıyla belli olduğundan sonradan değişme

imkânı da yoktur. Dolayısıyla payın aktarılacağı Haziran ayının sonuna kadar payın hesaplanmasına esas bir önceki yıl gerçekleşen bütçe geliri tutarı da bellidir.

Belediyenin cari yıl bütçesinden pay aktarıldığından payın aktarıldığı yıldan bir önceki yılın gerçekleşen bütçe gelirlerinin alınması kanuni bir zorunluluktur. Bu itibarla, söz konusu payın hesabında bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri yerine iki önceki yılın gelirlerinin alınması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 46: Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Uygulamaların Bulunması

Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda olan ve kurum personeline tahsis edilen konutların incelenmesi neticesinde görev tahsisli konutlarda oturma şartlarını kaybettiği halde halen bu konutlarda ikamet etmeye devam eden personellerin bulunduğu tespit edilmiştir.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesi ile Kanun'un belediyeler tarafından yurt içinde ve yurt dışında inşa ettirme, satın alma, kiralama suretiyle temin olunan ve belediye personelinin yararlanması için ayrılan kamu konutlarını kapsayacağı ifade edilmiştir.

Adı geçen Kanunun 3 üncü maddesinde kamu konut türlerinin tanımı yapılmış ve görev tahsisli konutların; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlar olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanunun "Yönetmelik" başlıklı 11 inci maddesinde ise Kanun hükümlerinin uygulanması ilgili usul ve esasların Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelik ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda 16.7.1984 tarihi ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kanunun 2 nci maddesinde belirtilen kurum personellerine kamu konutlarının tahsis şekli, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin usul ve esasların ayrıntılı olarak düzenlendiği Kamu Konutları Yönetmeliği 23.9.1984 tarih ve 18524 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin görev tahsisli konutların tahsis şekillerinin düzenlendiği 8 inci maddesinde;

"Görev tahsisli konutlar, Yönetmeliğe ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere, cetveldeki

sıraya göre, yetkili konut dağıtım komisyonu tarafından tahsis edilir. Ancak (3) sayılı cetvelde gösterilen makam ve rütbe sahiplerine tahsiste ayrıca tahsis kararı alınmaz, atama kararı aynı zamanda tahsis kararını da kapsar. Merkezde görevli personele merkez konut dağıtım komisyonunca, görev tahsisli konut tahsisi yapılır.

...

Boşalan görev tahsisli konutların, fiilen boşaltılması tarihinden itibaren en geç (30) gün içinde, Yönetmelik hükümlerine göre hak sahiplerine tahsisi gerekir. Ancak, önceden belli bir görev için ayrıldığı halde, bu göreve atama yapılmadığından boş bulunan görev tahsisli konutlar hakkında bu hüküm uygulanmaz.”

“Konutlarda oturma süreleri” başlıklı 20 nci maddesinde;

“Özel, görev ve hizmet tahsisli konutlarda, tahsise esas olan görev veya hizmetin devamı süresince oturulabilir.

(Değişik : 15/1/1991 - 91/1391 K.) Sıra tahsisli konutlarda ise oturma süresi beş yıldır.

Ancak,

...

c) (Değişik : 30/6/1992 - 92/3245 K.) Görevi gereği hizmet veya görev tahsisli konut tahsis edilenler, bu görevlerinden ayrıldıkları takdirde, kendilerine yapılacak tebliğ tarihinden itibaren iki ay içinde konut boşaltılır. Bunlara Yönetmelik hükümleri çerçevesinde sıra tahsisli konut tahsis edilir.

d) (Ek : 31/8/1992 - 92/3457.K) Eşyalı görev tahsisli konutlar, boşaltıldıkları tarihte bu konutlardan yararlanacak kişilerin mevcut olmaması halinde, (2) sayılı cetvelde görev unvanları belirtilen kişilere eşyalı olarak tahsis olunabilir.”

“Konuttan çıkma” başlıklı 33 üncü maddesinde;

“Bu Yönetmelik kapsamına giren;

a) (Değişik : 1.9.1986 - 86/10974) Özel tahsisli, görev tahsisli veya hizmet tahsisli konutlarda oturanlar; tahsise esas görevin son bulunduğu tarihten itibaren iki ay; başka kurumda aynı veya eşdeğer bir göreve nakledilenler en geç altı ay içerisinde konutları boşaltmak zorundadırlar.

...”

“Konuttan çıkarılma” başlıklı 34 üncü maddesinde ise;

“Konutlar, 33 üncü maddede belirtilen süreler sonunda boşaltılamaz ise tahsise yetkili makam tarafından ilgili mülki veya askeri makamlara başvurulur. Bu başvuru üzerine konut, başka bir bildirim gerek kalmaksızın, kolluk kuvveti kullanılarak, bir hafta içinde zorla boşalttırılır. Zorla boşalttırmaya karşı, idareye ve yargı mercilerine yapılacak başvuru, boşalttırma işleminin icra ve infazını durdurmaz.

...”

hükümleri yer almaktadır.

Bulgu konusu husus ile ilgili olan ve yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kamu idareleri inşaa ettirme, satın alma ya da kiralama yoluyla kendi personellerine konut tahsisi gerçekleştirebilir. Bu konutların tahsis türü Yönetmeliğe ekli (2) sayılı cetvelde belirtilen makam ve rütbe sahiplerine ya da idareye yararlılığı, yetki ve sorumluluğu ile kilit görevde olması gibi özellikler göz önünde bulundurularak bu cetvelde sayılan görev unvanlarına eşdeğerde en altta belirtilen görev unvanından aşağı inilmemek üzere idare tarafından belirlenen ek görev unvanlarına sahip olanlara görev tahsisli olabileceği gibi puanlama usulüne tabi olarak sıra tahsisli de olabilmektedir.

Görev tahsisli konutlarda, sıra tahsisli konutlara göre daha esnek davranılmış ve bu konutlarda oturma süresi görevin devam süresi olarak belirlenmiştir. Ancak burada da konutlardan faydalanma hakkına bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Buna göre görev tahsisli konutlarda oturmakta iken tahsise esas görevi son bulanların ya da başka bir kuruma nakil olanların Yönetmelikte belirtilen süreler içerisinde konutları boşaltacakları hüküm altına alınmıştır.

Süresini doldurduğu halde idare tarafından yapılan tebligatlara rağmen konutlarını boşaltmayanlar hakkında izlenecek yöntem Yönetmeliğin 34 üncü maddesinde belirtilmiş ve tahsise yetkili makam tarafından ilgili mülki ve askeri makamlara başvurularak konutların zorla boşalttırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Tüm bu mevzuat hükümlerine aykırı olarak Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda olan ve bu doğrultuda kurum personeline temin edilmesi gereken görev tahsisli lojmanlarda, başka bir kuruma nakil olduğu ya da emekli olduğu halde oturmaya devam eden 10 adet belediye eski

personelinin olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olarak konutlarda oturmaya devam ettiği tespit edilen personellere ilişkin olarak Yönetmelik hükümlerinde ifade edildiği şekliyle tahliye işlemlerine başlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kamu Konutları hakkındaki mer’i mevzuat hükümlerine aykırı olarak; emekli olan ve/veya başka kamu kurumlarına nakil olan Belediye personellerinin İdarenin yazılı uyarılarına rağmen oturdukları konutları boşaltmadıkları tespit edilen kişilerin İdaremizce tahliye edilmesi işlemlerine başlanılacak olup; İdaremizin bundan sonraki tüm iş ve işlemlerinin yürütülmesinde daha dikkatli ve özenli hareket edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında emekli ve/veya başka kamu kurumlarına nakil olduğu halde halen görev tahsisli konutlarda oturmaya devam eden personele yönelik tahliye işlemlerine başlanılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 47: Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği’ne Aykırı Olarak Hakediş Ödemelerinin Tamamının Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi

2016/399318 ihale kayıt numaralı 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde araç sahiplerinin kendilerine veya bildireceği banka hesap numarasına ödenmesi gereken tutarların Büyükşehir Belediyesi tarafından doğrudan yüklenici firma olan Platform Turizm Taşımacılık Gıda İnşaat Temizlik Hizmetleri San. ve Tic. A.Ş’ye ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği’nin 8 inci maddesinde “*Kamu kurum ve kuruluşlarının taşıma işini üstlenen gerçek ve tüzel kişilere ödenecek ücretin %75’i ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına doğrudan ödenir.*” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu ihaleye ilişkin oluşturulan idari şartnameye göre yapılacak personel taşımada kullanılacak araçların; asgari 36 kişilik ve üstü 48 adet büyük otobüs (12 adet büyük otobüs kendi malı olmalı), asgari 17-35 (35 dâhil) kişilik 404 adet küçük otobüs (101 adet küçük otobüs kendi malı olmalı), asgari 10-16 (16 dâhil) kişilik 243 adet minibüs (61 adet minibüs kendi malı olmalı) olmak üzere; toplam 695 aracın en az 174 tanesi yüklenicinin kendi malı aracı olması gerekmektedir. Yüklenici kendi malı olmayan araçları da belirli kriterler

doğrultusunda söz konusu iş kapsamında yapacağı anlaşma bünyesinde üçüncü şahıslardan kiralarak idareye kullanılabilecektir. Yüklenicinin kendi malı olmayan araçlara ilişkin olarak kamu idaresi tarafından yapılacak ödemelerin mezkûr Yönetmelik çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

İhale dosyası ve hakediş ödemeleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; yüklenicinin hakediş alacaklarının 40.000.000 TL'sini 12 eşit taksit olmak üzere dört farklı bankaya temlik ettiği, Başkanlık makamının da bunu uygun bulduğu geriye kalan hakediş ödemelerinin ise yüklenici firmaya doğrudan ödendiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, yüklenicinin kendi malı olan araçlar hariç olmak üzere araç sahiplerinin kendilerine veya bildirecekleri banka hesaplarına ödenmesi gereken %75'lik tutarların ilgililere ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu ihale, 4734 sayılı Kanun’un 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile yapılmış, aynı mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılmıştır. İhale dokümanları mevzuatta yer alan standart metinlere göre düzenlenmiştir. Sözleşmenin uygulanması aşamasında da hakedişlerin hizmet işleri genel şartnamesinde ve sözleşmesinde yazılı hükümler çerçevesinde herhangi bir fazla ödemeye mahal verilmeden ödemeleri gerçekleştirilmiştir. Ödemelerde yüklenici ile imzalanan sözleşme hükümleri uygulanmıştır. Sözleşmede 3 ncü kişilere ödeme yapılması hususunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespit de açıkça ortaya konulduğu üzere Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin 8 inci maddesinde “*Kamu kurum ve kuruluşlarının taşıma işini üstlenen gerçek ve tüzel kişilere ödenecek ücretin %75'i ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına doğrudan ödenir.*” düzenlemesi yer almaktadır. Bu itibarla, yüklenicinin kendi malı olan araçlar hariç olmak üzere araç sahiplerinin kendilerine veya bildirecekleri banka hesaplarına ödenmesi gereken %75'lik tutarların ilgililere ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi vermiş olduğu cevapta ödemelerde yüklenici ile imzalanan sözleşme hükümlerinin uygulandığını, sözleşmede üçüncü kişilere ödeme yapılması hususunda herhangi bir düzenleme bulunmadığını ifade etmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin servis ihtiyacının karşılanmasında genel bir düzenleme olarak 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşları

Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerinin kamu idaresi tarafından dikkate alınarak sözleşme hükümlerinin tesis edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamu idaresi tarafından söz konusu hizmet alımı kapsamında yüklenici firmaya herhangi bir fazla ödemede bulunulmamasına rağmen mezkûr Yönetmelikte yer alan düzenlemelerin tam olarak uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 48: Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiralanmaya Devam Edilmesi

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesince kiraya verilen taşınmazlara ilişkin olarak, mevcut kiracıların kira süresi sona ermesine rağmen kiracılık ilişkisinin devam ettirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64 üncü maddesinde;

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek belediye encümeninin görev ve yetkisi arasında sayılmıştır.

Kanunun 18 inci maddesinin (e) bendine göre ise belediye meclisi; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verebilmektedir.

5393 sayılı Kanunun 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.”* hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinde, *“...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.”* hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, belediye encümeninin en fazla 3 (üç) yıllığına, belediye meclisinin ise 10 (on) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabileceği, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların ihale yapılmaksızın kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması suretiyle tekrar kiralanmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

Taşınmazların kira sürelerinin bittiğinde tahliyesi sağlanarak 2886 sayılı Kanuna göre ihale suretiyle kiraya verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırılık hususunun 2017 Yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “01.07.2014 yılında yürürlüğe giren 11.01.2011 tarih ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu’na göre kira süresinin bitmesi kendiliğinden kira sözleşmelerini sona erdirmemekte ve kiracının talebi halinde kira süresi 10 yıl daha uzayabilmektedir. Bu nedenle bulguda belirtilen hususların 6098 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirmesi yapılarak gereğinin yapılması için çalışılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun ilgili hükümleri dikkate alınmak suretiyle bulgu konusu tespitinin gereğinin yapılması için çalışılacağı ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1 inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkur Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiş olup bu hususta herhangi bir tereddüt söz konusu değildir.

Aynı Kanunun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64 üncü maddesine göre ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı ve bu durumun istisnaları belirlenmiştir.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup, bahsi geçen “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75 inci maddede, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalara göre, Belediyelerin mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılacak; yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olabilecek; sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki usullerden biriyle ihaleye çıkılacaktır. Ayrıca, kira sözleşmesi bitmesine karşın kiralanan yerden çıkmayan kiracı 2886 sayılı Kanuna göre artık kiracı değil fuzuli şağil olarak adlandırılarak, işgalin devam etmesi halinde İdarece tahliye işlemlerine başlanması gerekecektir.

Netice olarak kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün görünmemektedir.

İdarenin bu hususta 6098 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin de dikkate alınması gerektiği yönündeki ifade, mezkûr Kanunun 339 uncu maddesinin ikinci fıkrası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bahsi geçen maddede; *“Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.”* hükmü yer almakta ise de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinden atıfla 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yer alan *“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.”* hükmünü ortadan kaldıran bir madde bulunmadığından 5393 sayılı Kanunun 15 inci ve 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddeleri halen yürürlükte olduğundan ve ayrıca mezkûr kanunlar 6098 sayılı Kanuna göre özel kanun niteliğinde bulunduğundan kira sözleşmelerinde bunların uygulanması gerekmektedir.

Kaldı ki konuya ilişkin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen gayrimenkullerin, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği yargı kararlarında da yer almaktadır. Sayıştay Genel Kurulu'nun 21.03.1993 tarih ve 4761/1 sayılı Kararına göre; belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi, uzatılması veya sona erdirilmesi, kira tespiti konularında 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğinden, sözleşme bitiminde yeni kira bedeli tespit edilerek sözleşmelerinin uzatılmayacağı; Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 tarihli, Esas No: 1989/2736, Karar No:

1991/3850 nolu kararında da belirtildiği üzere kira süresi dolan taşınmazlar ile ilgili olarak 2886 sayılı Kanun kapsamında yeniden ihale yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Neticede, kira sözleşmesi sona eren gayrimenkullerin günümüz koşullarına göre belirlenmiş rayiç bedellerle tekrar ihaleye çıkarılması, füzuli şağil durumuna düşen kişiler hakkında 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca tahliye talebinde bulunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Gerekli işlemlerin yapılması ve başlatılan süreçlerin tamamlanıp tamamlanmadığının incelemesi amacıyla konu, takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 49: İstanbul Bilgi Üniversitesi'ne Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi ve Taşınmazın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan ve Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.08.2012 tarih ve 1658 sayılı ve 12.10.2012 tarih ve 2137 sayılı kararları ile yıllık 12.000,00 TL bedelle mevzuata aykırı olarak İstanbul Bilgi Üniversitesine tahsis edilen Eyüp Silahtarağa 91 pafta 378 ada, 4 ve 5 parsel sayılı taşınmazların, tahsis amacına aykırı olarak farklı bir işletmeci tarafından otopark olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*"nı düzenleyen 15 inci maddesinin (h) bendinde; Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetkileri arasında sayılmış, il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyelerin, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabileceği veya yaptırabileceği, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabileceği; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun "*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, Bakanlar Kurulunca 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 tahsisin 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.

Görüleceği üzere Belediyenin taşınmaz tahsisi ile ilgili yetkisini Kanununun 15 inci ve 75 inci maddesinde belirtilen sınırlamalar dâhilinde kullanması mümkündür. Buna göre İstanbul Bilgi Üniversitesi bir vakıf üniversitesi olup, 1982 Anayasa’sının 130 uncu maddesi ile Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği hükümlerine göre faaliyette bulunmaktadır.

Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği’nin “*Mal varlığı*” başlıklı 29 uncu maddesinde ise, vakıf yükseköğretim kurumlarının bağış ve diğer şekillerde iktisap edecekleri taşınmaz malların, tapuda vakıf yükseköğretim kurumlarının tüzel kişilikleri adına tescil edileceği, vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim kurumlarına eğitim-öğretim ve araştırma tesisleri, öğretim üyesi lojmanları, öğrenci yurtları, sosyal ve kültürel tesisler kurmak üzere Bakanlar Kurulu Kararı ile Hazineye veya muvafakatleri alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesisler tahsis edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devrini düzenleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “*Tanımlar*” başlıklı 3 üncü maddesinde kamu idaresi; “tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişilikleri” şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için, gerek tahsis yapan gerek kendisine tahsis yapılan kuruluşun, “kamu idaresi” tanımı kapsamına

girmesi ve Yönetmelik ekinde yer alan kamu idarelerinden olması gerekmektedir. Ayrıca vakıf üniversitelerine; Hazineye veya muvafakatleri alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesislerin tahsis edilebilmesi için Bakanlar Kurulu Kararı gerekmektedir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında İstanbul Bilgi Üniversitesi'ne yapılan tahsisin mevzuata aykırı olduğu 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda belirtilmiş; ancak Kurum tarafından tahsisin iptaline ilişkin herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisin kaldırılması" başlıklı 9 uncu maddesinde; taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması halinde tahsis işleminin tahsisi yapan kamu idaresi tarafından resen kaldırılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

İstanbul Bilgi Üniversitesi tarafından Büyükşehir Belediyesi'ne gönderilen 22.06.2012 tarihli tahsis süresinin uzatılmasına ilişkin talep yazısında, taşınmazların kamu hizmeti kapsamında kullanılacağı bildirilmiş olmasına rağmen, 2017 yılı denetim dönemi içerisinde fiili durum tespiti yaptırılmış ve taşınmazların Adakaya Park ve Yönetim Danışmanlık Hizmetleri Ticaret A.Ş. tarafından otopark olarak işletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, zaten mevzuata aykırı olarak tahsis edilen bu taşınmazların ek olarak tahsis amacı dışında kullanılması nedeniyle tahsisin iptali gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul Bilgi Üniversitesi'nin kamu tüzel kişiliği bulunduğundan 5393 sayılı Kanun'un 75 inci maddesine göre taşınmaz tahsisi yapılabilmektedir. Taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılıp kullanılmadığı hususu incelenerek yasal gereği yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişiliği bulunduğundan, bu üniversitelere 5393 sayılı Kanunun 75 inci maddesi hükümleri doğrultusunda taşınmaz tahsisinin yapılabileceğini ve taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılıp kullanılmadığı hususunun inceleneceği ifade edilmiştir.

Vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olması, bu üniversitelere taşınmaz tahsisi yapılabilmesi için tek başına yeterli değildir. Zira Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 29 uncu maddesine göre vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim

kurumlarına arazi ve tesis tahsis edilebilmesi için Bakanlar Kurulu Kararı gerekmektedir. Bulguda bahsi geçen vakıf üniversitesine söz konusu taşınmazların tahsis edilmesine ilişkin bir Bakanlar Kurulu Kararı bulunmamaktadır.

Ayrıca bulguda da belirtildiği üzere kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devrini düzenleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için, gerek tahsis yapan gerek kendisine tahsis yapılan kuruluşun, “kamu idaresi” tanımı kapsamına girmesi ve Yönetmelik ekinde yer alan kamu idarelerinden olması gerekmektedir. Adı geçen Yönetmelik hükümleri incelendiğinde vakıf üniversitelerinin bu kapsamda yer almadığı görülmektedir.

Sonuç olarak vakıf üniversiteleri kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte tahsis açısından Yönetmelikte ifade edildiği şekliyle kamu idaresi sayılamayacağından belediyeye ait bir taşınmazın bedelli ya da bedelsiz olarak bu üniversiteye tahsisi mümkün değildir.

2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu bulguya ek olarak, vakıf üniversitesine tahsis edilen taşınmazın otopark olarak tahsis amacı dışında kullanılması ve idarenin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması hususunda kamu idaresi tarafından gerekli incelemelerin yapılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 50: Mevzuattaki Şartları Taşımayan Personelin Şirket Yönetim Kurullarında Görevlendirilmesi

Belediye ve bağlı kuruluşlarında yönetici sıfatını haiz olmayan personelin Belediyeye ait şirket yönetim kurullarında görevlendirildiği görülmüştür.

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...” denilmek suretiyle belediyelerin kurduğu şirketlerde belediye veya bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz görevli personelin görevlendirilmesine olanak sağlanmıştır.

5216 sayılı Kanunun “*Personel İstihdamı*” başlıklı 22 nci maddesinde; “*Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır...*” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Norm kadro ve personel istihdamı*” başlıklı 49 uncu maddesinde, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların belediye meclisinin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümden müdür ve üstü kadroların yönetici sıfatını haiz olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, Kanunun “*Yetki devri*” başlıklı 42 nci maddesine göre belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilmektedir. Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediye Başkanının yetki devrinde bulunduğu personelin müdür ve üstü kadrolarda çalışan kişiler olduğu görülmüş olmakla yönetici sıfatını haiz personelin müdür ve üstü olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyenin personeli olmakla birlikte, belediye şirketlerinin yönetim kurullarında görevlendirilen mühendis (1), uzman (1), koordinatör (1) ve danışman (1) kadrolarında çalışan personelin “yönetici sıfatına haiz personel” sayılmayacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, Belediye şirketlerinin yönetim kurullarında yönetici sıfatını haiz personel dışında kişilerin görevlendirilmesinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Türk Ticaret Kanunu’nun 359/5 maddesinde, “*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.*” hükmü ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26 ncı maddesindeki “*...Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler...*” hükmü bulunmaktadır.

Bu hükümlerden görüleceği üzere ilgili mevzuatında, belediyelerin iştiraki şirketlerde personelinin yönetim kurulu üyesi olabileceği genel olarak yer alırken; yöneticilerinin de yer alabileceğine açıklık getirmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı bulguda eleştiri konusu yapılan hususları karşılamamaktadır. Şöyle ki; idare cevabında dayanak gösterilen 6102 sayılı Türk Ticaret

Kanunu'nun 359 uncu maddesi anonim şirketlerde yönetim kurulunun teşkilini düzenlemektedir. Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise ortakları arasında Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurulunun durumunu düzenlemektedir. Maddede açıkça, ortakları arasında belediye bulunan anonim şirketlerin yönetim kurullarına ilgili tüzel kişilik veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin seçilebileceği hükmü yer almaktadır. Ancak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda sayılan tüzel kişilerin gerçek kişi temsilcilerinin haiz olması gereken evsafarla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26 ıncı maddesi, büyükşehir belediyelerinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında sermaye şirketi kurabilecekleri, genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilmelerine izin vermektedir. Bu itibarla, kamu idaresi cevabında ifade edildiği gibi 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359 uncu maddesinin beşinci fıkrası, belediye personelinin şirket yönetim kurullarında görevlendirilebileceği şeklinde genel bir düzenleme olmayıp sadece belediyelerin ortağı olduğu anonim şirketlerin yönetim kurullarında tüzel kişilik olarak veya gerçek kişi marifetiyle temsil yetkisinin bulunduğunu hükme bağlamaktadır. Belediyeleri temsilen seçilecek yönetim kurulu üyesi gerçek kişi temsilcilerin seçilebilme şartı ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde açıkça sayıldığı üzere genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel olmalarına bağlıdır. Bulguda da belirtildiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinde, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların belediye meclisinin bilgisine sunulacağı hüküm altına alındığından, müdür ve üstü kadroların yönetici sıfatını haiz olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla, mühendis, koordinatör, mimar, uzman ve danışman kadrolarında çalışan belediye personelinin "yönetici sıfatına haiz personel" olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, Belediye şirketlerinin yönetim kurullarında yönetici sıfatını haiz personel dışında kişilerin görevlendirilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 51: Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz Kullanım Hakkı Tanınması

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen 2017 Yılı Ücret Tarifelerinin incelenmesi neticesinde; otoparklara ilişkin uygulanan ücret tarifelerinde mevzuata aykırı

olarak ücretsiz kullanım hakkı tanınan kimselerin olduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin (f) bendine göre; "... karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek..." Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasındadır. Ayrıca mezkûr Kanununun 26 ncı maddesine göre Büyükşehir Belediyesi kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin Belediye veya bağlı kuruluşların %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın Belediye Meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmesini devredebilir. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediye Meclisi 16.01.2014 tarih ve 207 sayılı Meclis Kararı ile İstanbul genelinde bulunan ve Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan alanlardaki otopark işletmeciliği yetkisinin, 5 yıl süre ile ve brüt gelirden %25+KDV payının ödenmesi şartıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. A.Ş.'ye verilmesi ve işletilmesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 ncı maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinin (f) bendinde "Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek." hükmü ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97 nci maddesinde de "Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir..." hükmü tesis edilmiştir.

Bu itibarla, otoparklara ilişkin ücret tarifesi Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenmekte ve İSPARK A.Ş belirlenen tarife üzerinden otopark ücretlerini tahsil edip brüt gelirin %25+KDV'sini Büyükşehir Belediyesine göndermektedir. Ancak yapılan incelemelerde otoparklara ilişkin uygulanan ücret tarifelerinde mevzuata aykırı olarak ücretsiz kullanım hakkı tanınan kimselerin olduğu tespit edilmiş olup bu durum İSPARK A.Ş'nin tahsilatlarının azalmasına neden olmakta böylece Büyükşehir Belediyesinin elde etmesi gereken pay da azalmaktadır.

19/01/2002 tarih ve 24645 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4736 sayılı Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasında; "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 tamamlanıncaya 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.” hükmü ile mezkûr maddenin altıncı fıkrasında; “Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu bağlamda 4736 sayılı Kanunda belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı (Bakanlar Kurulunca muaf tutulan kişi veya kurumlar hariç) açıkça ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2017 Yılı Ücret Tarifesinde mevzuata aykırı düzenlemelere yer verilmiş olup son seçim dönemi milletvekillerinin 1 aracı, İBB sınırları dâhilindeki muhtarların 1 aracı, İBB meclis üyeleri ve ilçe meclis üyelerinin ise 3 araca kadar İSPARK A.Ş’ye bildirmeleri ve sistemine kaydettirmek koşulu ile otoparklardan ücretsiz yararlanabilecekleri belirtilmiştir. İSPARK A.Ş’den elde edilen bilgiler doğrultusunda; 01.01.2017-31.12.2017 tarih aralığında milletvekilleri, muhtarlar ve İBB ile ilçe meclis üyeleri tarafından ücretsiz otopark kullanımına ilişkin 274.142 işlemin yapıldığı ve toplam 2.776.508 TL gelirden mahrum kaldığı anlaşılmıştır.

Tablo 9: Ücretsiz Kullanımlar (Meclis Üyeleri, Milletvekilleri ve Muhtarlar)

İlgili Ay	Meclis üyesi		Milletvekili		Muhtar	
	İşlem	Tutar (TL)	İşlem	Tutar (TL)	İşlem	Tutar (TL)
1	17.483	185.882,00	323	4.091,00	1.851	20.146,00
2	20.016	198.860,00	408	4.207,00	2.198	21.556,00
3	23.141	230.634,00	490	5.040,00	2.544	24.403,00
4	21.289	217.107,00	468	4.248,00	2.375	24.214,00
5	22.489	220.694,00	481	4.787,00	2.694	25.640,00

6	19.058	192.958,00	391	4.347,00	2.071	20.574,00
7	18.205	188.718,00	352	4.010,00	2.037	20.521,00
8	17.114	170.421,00	377	3.634,00	1.967	18.746,00
9	17.704	177.250,00	387	3.895,00	2.026	21.634,00
10	21.943	224.693,00	505	5.440,00	2.405	24.146,00
11	22.033	222.295,00	530	6.021,00	2.313	23.868,00
12	21.348	219.914,00	534	5.665,00	2.592	26.249,00
	241.823	2.449.426,00	5.246	55.385,00	27.073	271.697,00
01.01.2017-31.12.2017 Tarih Aralığındaki Toplam Tutar 2.776.508 TL						

Büyükşehir Belediye Meclis tarafından belirlenen 2017 Yılı Ücret Tarifesinde ayrıca, “BYEGM (Başbakanlık Basın-Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü) tarafından verilen hologramlı sarı basın kartı sahipleri, adlarına kayıtlı hususi (yük nakli için ve ticari olmayan) araçlarını İSPARK A.Ş’ye bildirmeleri ve kaydettirmeleri veya görev nedeniyle kullandıkları araçları için sarı basın kimlik kartlarını görevli personele ibraz etmeleri koşuluyla yol kenarı otoparklardan günde 3 saat, katlı ve açık otoparklardan günde 8 saat ücretsiz yararlanırlar. Ücretsiz kullanım süresinin aşılması durumunda süre aşımından kaynaklanan otopark ücretleri normal tarife üzerinden araç kullanıcısı ve/veya ruhsat sahibinden tahsil edilecektir.” düzenlemesi yapılmıştır. Bu düzenleme 4736 sayılı Kanunun 4 üncü fıkrasında “Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, toplu taşıma hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkilidirler.” hükmüne istinaden yapılmış olmasına karşın basın kartı sahiplerine uygulanacak indirim sadece toplu taşıma hizmetlerini kapsadığından otoparklardan belirli bir süre de olsa ücretsiz yararlanmayı kapsamamaktadır. İSPARK A.Ş’den elde edilen bilgiler doğrultusunda; 01.01.2017-31.12.2017 tarih aralığında basın kartı sahiplerine ait otomobiller tarafından ücretsiz otopark kullanımına ilişkin 71.948 işlemin yapıldığı ve toplam 563.695 TL’lik gelirden mahrum kalındığı anlaşılmıştır.

Tablo 10: Basın Kart Sahiplerine İlişkin İşlem Özeti

<u>Ay</u>	<u>İşlem</u>	<u>Tutar (TL)</u>
Ocak	4.699	36.587,00
Şubat	5.707	44.719,00
Mart	6.637	51.664,00

Nisan	6.187	48.553,00
Mayıs	6.501	50.400,00
Haziran	5.833	46.289,00
Temmuz	5.266	41.303,00
Ağustos	5.589	44.224,00
Eylül	5.661	44.871,00
Ekim	6.675	51.698,00
Kasım	6.493	50.772,00
Aralık	6.700	52.885,00
Genel Toplam	71.948	563.965,00

Son olarak, söz konusu ücret tarifesinde İstanbul'da görevli adli/askeri hâkim ve savcıların görev nedeniyle kullandıkları araçlarını İSPARK A.Ş.'nin sistemine kaydettirilmeleri koşulu ile otoparklardan ücretsiz yararlanabileceklerine ilişkin düzenleme de mevcuttur. Bu hususa ilişkin araçların görev nedeni ile mi yoksa şahsi gerekçeler ile mi kullanıldığına ilişkin herhangi bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından ücrete tabi işler için belirlenen tarifede 4736 sayılı Kanuna aykırı olarak belirli kişilere otoparkların ücretsiz kullandırılması uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlar dâhilinde uygulamanın sona erdirilmesine ilişkin işlemlere başlanılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu tespit de detaylı olarak ortaya konulduğu üzere 4736 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olacak şekilde belirli kişilerin otoparklardan ücretsiz istifade etmesi mevzuata aykırı bir uygulama olup kamu idaresi vermiş olduğu cevabında söz konusu uygulamanın sona erdirilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağını ifade etmiştir. Bulgu konusu tespit devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 52: Personel Taşıma Hizmet Alım İşinde İhale Kapsamında Değerlendirilemeyecek İş Kaleminin Bulunması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi gerçekleştirilen 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde, personel taşınması işinden ayrı tutulması gereken ve ihale konusu

iş kapsamında değerlendiremeyecek olan; kiralanacak otobüslerle şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde 900.000 km yol kat edecek araç ve/veya araçların, aynı ihale bünyesinde gösterilerek söz konusu iş kapsamındaki iş kalemlerinden birisi olarak ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.

2016/399318 ihale kayıt numaralı 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde personelin işe gidiş ve geliş istikametleri doğrultusunda personel sayısına uygun olacak şekilde 362 adet farklı güzergâh (iş kalemi) belirlenmiş, bu güzergâhlar için yüklenici firma birim fiyat teklif cetvelinde toplam 52.574.617 TL tutarında teklif vermiştir. Aynı ihale kapsamında 363 üncü iş kalemi olarak “Sürücülü otobüs-45 yolcu kapasiteli 11000 cc veya üzeri araç (en az 2010 model, ful kaskolu ve B2 belgesi olacak)” düzenlemesi yapılmış ve bu iş kalemine ilişkin olarak kiralanacak otobüslerle şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılmak üzere 900.000 km yol kat edileceği teknik şartnamede belirtilmiştir. Yüklenici firma 900.000 km’lik bu iş için km başına 3,80 TL’lik bir teklif yapmış, toplamda $900.000 \times 3,80 = 3.420.000$ TL tutar üzerinden teklif yapılmıştır. Böylece 362 güzergâhtan oluşan iş kalemleri için 52.574.617 TL ve 363 üncü iş kalemi olan şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan iş kalemi için ise 3.420.000 TL teklif yapılmıştır. Bu şartlar doğrultusunda yüklenici firma ile KDV hariç toplam 55.994.617 TL üzerinde 06.12.2016 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu ihalenin teknik şartnamesinde de açık bir şekilde belirtildiği üzere, 363 üncü iş kalemi olan; şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan 900.000 km mesafe kat edebilecek araç ve/veya araçların personel taşımacılığı ile herhangi bir ilgisi yoktur. Bu durum hakedişler bazında düzenlenen iş kalemlerine ilişkin yapılan işler listesinde de bariz bir şekilde tespit edilmektedir. Ayrıca 363 üncü iş kalemi toplam ihale bedelinin de yaklaşık %6.11’ine tekabül etmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetleri, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine dayanılarak çıkarılan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerine tabi olup bu Yönetmelik hükümleri büyükşehir belediyeleri de kapsamı içerisine almaktadır.

Bu itibarla, belediyenin ihale konusu iş kapsamında yapılamayacak bir işi ihale kapsamına alması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*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.” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde “Madde 5- İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

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

Bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.

(Değişik altıncı fıkra: 30/7/2003-4964/4 md.) İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.” hükmü bulunmaktadır.

İhale konusu hizmet içerisinde ihale edilen “Sürücülü Otobüs” iş kaleminin personel taşıma hizmeti ile ilgisinin olmadığı ve aynı ihale içerisinde ihale yapılmasının mevzuata aykırı olduğu iddiası bulunmaktadır.

“Sürücülü Otobüs” iş kalemi yaklaşık maliyet bileşenleri arasında tali (ikincil) bir unsur olarak yaklaşık maliyetin +/- %6 sına denk gelmektedir. Rakamsal tutar olarak başka bir ihalenin konusunu oluşturacak boyutta olsa dahi gelecek tekliflerin mahiyetinin ne olacağının belirsiz olduğu, 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşi’nin personel taşıma hizmeti için yapıldığı ve bu kapsamda personellerin şehir içi veya şehirlerarası görevlerde 900.000 km yol kat edecek araç ve/veya araç hizmetine ihtiyaç duyulduğu, söz konu hizmetler arasında doğal bir bağlantı bulunmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkeler başlıklı 5 inci maddesinde “aralarında

kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece ihalelerin birlikte yapılamayacağı” hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu ihalede alıma konu hizmetler arasında (362 adet iş kalemleri ile 363. iş kalemi) arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmaktadır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını teminen söz konusu işin tek bir ihale kapsamında gerçekleştirilmesinde kamu yararı olduğu, işin büyüklüğü dikkate alındığında tek bir elden idare ve koordinasyonunun yürütülmesinin, işin en iyi şekilde başlaması ve sonuçlandırılması açısından önemli ölçüde ehemmiyet taşıdığı, yine buna ilişkin yapılan ödemelerde işlerin birlikte yapılmasından dolayı fazla ödemeye neden olunmadığı değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi vermiş olduğu cevabında; 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşi'nin personel taşıma hizmeti için yapıldığını ve bu kapsamda personellerin şehir içi veya şehirlerarası görevlerde 900.000 km yol kat edecek araç ve/veya araç hizmetine ihtiyaç duyulduğunu, söz konu hizmetler arasında doğal bir bağlantı bulunduğunu ifade etse de söz konusu ihalenin teknik şartnamesinde de açık bir şekilde belirtildiği üzere, 363 üncü iş kalemi olan; şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan 900.000 km mesafe kat edebilecek araç ve/veya araçların personel taşımacılığı ile herhangi bir ilgisi yoktur. Bu durum hakedişler bazında düzenlenen iş kalemlerine ilişkin yapılan işler listesinde de bariz bir şekilde yapılan denetimler esnasında tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine dayanılarak çıkarılan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerine tabi olup personel servis hizmetlerini bu Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirmelidir. Personel servis hizmeti bünyesinde değerlendirilemeyecek taşıma hizmetleri için ise 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre ayrı bir ihale gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Mevcut hali ve iş kalemleri ile 2017 Yılı 363 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşi'nin 363 üncü iş kalemi olan; şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan 900.000 km mesafe kat edebilecek araç ve/veya araçların da (toplam ihale bedelinin %6,11'ine tekabül ediyor) personel servis taşımacılığı gibi kabul edilerek ihale edilmesi ve sözleşmeye bağlanması 4734 sayılı Kanunun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*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.” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 53: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların İhale Yasaklısı Yapılmaması

Taşınmazı kiralayıp sözleşme imzalayan kişilerin sözleşmede belirlenen kira tutarlarını ödememesi nedeniyle sözleşmenin fesih edilerek kesin teminatın gelir kaydedilmesine karşın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 84 üncü maddesine göre işlem yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanunun “*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.” denilmiş ve aynı Kanunun “*İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama*” başlıklı 84 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında da; “*Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete’de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir.*” düzenlemesi yapılmıştır.

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşteri (kiracı) hakkında Kanunun 62 nci maddesine göre kesin teminatın gelir kaydedilmesine karar verilerek alacaklar için icra yoluna başvurulmaktadır. Ancak eylem taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeme olduğuna göre 2886 sayılı Kanunun 84 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de işlem yapılması gerekir.

Sözleşme hükmüne uymadığı gerekçesiyle sözleşmesi fesih edilen kişilerle ilgili 2886 sayılı Kanunun 62 nci madde hükmünün yanında 84 üncü maddesinin üçüncü fıkrası hükmünün de uygulanması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlar dâhilinde gerekli işlemlere başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda çalışmalar yapılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 54: Taahhütname Hükümlerine Aykırı Hareket Edilmesi ve İmar Planlarına Aykırı Olarak Kullandırılmasına Karşın Beşiktaş Belediyesi Lehine Tesis Edilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan Beşiktaş İlçesi, Rumeli Hisarı Mahallesi, 32 pafta eski 981 yeni 1297 ada 31 parsel sayılı 10.240 metrekare yüzölçümlü taşınmaz, 06/10/1992 tarihinde Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesi ile “Açık Spor Turizm ve Eğlence Merkezi” olarak kullanılmak üzere 49 yıllığına, Beşiktaş Belediye Başkanlığına intifa hakkı ile verilmiştir. Ancak yıllar itibariyle durum incelendiğinde Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkının; taahhütname hükümlerine aykırı hareket edilmesi ve imar planlarına aykırı olarak kullandırılmasına karşın iptal edilmediği anlaşılmıştır.

Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesinin 7 nci maddesinde “*Hak lehtarları Beşiktaş İlçe Belediyesi bu hakkını kendisi veya iştiraki bulunduğu şirketler aracılığıyla kullanır. Devredemez, hak tesis edilen yeri genişletemez, değiştiremez ve mer’i plan şartları dışında kullanamaz.*” düzenlemesi yer almıştır.

Beşiktaş Belediye Meclisinin 21.12.1994 tarih ve 1994/92 sayılı kararıyla Çilekli Spor Tesislerinin 10 yıl süre ile kullanılması 16.02.1995 tarih ve K/331–224 sayılı kararıyla Beşiktaş Jimnastik Kulübü (BJK)’ne ihale edilmiştir. BJK, Beşiktaş Belediye Başkanlığına başvurarak tesislerde lokanta olarak öngörülen bölümde anaokulu ve ilkokul (BJK Koleji) kurulmasını talep etmiştir. Bu talep 26.06.1996 tarih ve 1996/18 sayılı Beşiktaş Belediye Meclis kararı ile onaylanmıştır. Beşiktaş Belediye Meclisinin Kararı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının 20.02.1997 tarih ve S/147 sayılı kararıyla 3030 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi ve Uygulama Yönetmeliği’nin 42 nci maddesine istinaden onaylanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 24/02/2011 tarihinde yapılan tespit, söz konusu taşınmazın üzerinde okul binası yapıldığı görülmüştür. Konuya ilişkin olarak İmar Müdürlüğü, 14/12/2011 tarih ve 5063 sayılı yazısı ile Beşiktaş İlçesi 1297 ada 31 parsel sayılı taşınmazın, 18/06/1993 tasdik tarihli 1/5000 ölçekli Beşiktaş Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgesi Nazım İmar Planında “Spor+Turizm ve Eğlence Merkezi+Kısmen Yol” alanında kaldığının belirtilmesi üzerine söz konusu taşınmazın üzerinde bulunan kolej binasının imara aykırı olarak yapıldığı ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, intifa hakkının belirtilen amaç doğrultusunda kullanılmadığı da anlaşılmaktadır. Ayrıca yukarıda belirtilen taahhütnamenin 7 nci maddesi Beşiktaş Belediye Başkanlığı tarafından uygulanmamıştır. Yapılan kolej binası ve tesislerin işletilmesi BJK'nin Beşiktaş Belediye Başkanlığı'nın bir iştiraki olmaması nedeniyle akde aykırılık teşkil etmektedir.

Hali hazırda, söz konusu kolej binasından işletilmesinden kaynaklı elde edilen bir gelir söz konusu olup bu gelir BJK'nin geliri olmaktadır. 2011, 2012, 2013 ve 2014 Yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da taşınmazın tahsis amacının dışında kullanılması sonucu kişilere menfaat sağlandığı, tahsis edilen alan içerisinde özel bir spor kulübüne ait kolej binasının yapılması ve buna izin verilmesinin kamu yararı ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle intifa hakkının iptaline ilişkin gerekli işlemlerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Tesis edilen intifa hakkına ilişkin olarak yıllar itibariye çeşitli komisyon görüşleri ve meclis kararları alınmış, yazışmalar yapılmış olup en son alınmış meclis kararı olan 18/03/2016 tarih ve 516 sayılı Büyükşehir Meclis Kararında; talebe konu taşınmaz ile alakalı Sayıştay Raporları ve sözleşmede “tahsis” işlemi yapıldığı belirtilmişse de tapu kaydı incelendiğinde hukuki ilişkinin taşınmaz kaydına “intifa hakkı” olarak tescil edildiğinden dosyadaki çelişkilerin giderilmesini teminen dosyanın Müdürlüğüne iadesi oybirliği ile kabul edilmiştir. Ancak gerek 06.10.1992 tarihli Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesi'nde gerekse tapu kaydında tesis edilen hakkın bir intifa hakkı olduğu net bir şekilde ortadadır.

Söz konusu intifa hakkına ilişkin son olarak 03.06.2016 tarihinde Büyükşehir Belediyesi tarafından Beşiktaş Belediye Başkanlığına İntifa Hakkını iptaline ilişkin yazı gönderilmiş olmasına karşın herhangi bir gelişme olmamıştır. Hali hazırda Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkı devam etmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1 inci maddesinde; *“Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre*

yürütülür.” Denilmektedir. Mezkûr Kanununun 62 inci maddesinde ise; “Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez.” hükmü yer almaktadır.

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.” hükmü ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesinde ise; “İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda ortaya konulan gerekçeler ve açıklanan nedenlerle; Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkının taahhütname hükümlerine aykırı hareket edilmesi ve imar planlarına aykırı olarak kullanılması gerekçeleriyle Büyükşehir Belediye Meclisinin alacağı karara istinaden iptali gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “26.07.2016 tarih ve 737129-6548 sayılı yazımızla söz konusu taşınmazın 2012, 2013 ve 2014 yılları Sayıştay raporları çerçevesinde ve Belediyemizce yapılan inceleme neticesinde Belediye tesislerinin amacı dışında kullanıldığı, imar durumuna aykırı yapılaşmaya neden olması neticesinde intifa hakkı sözleşmesinin hükümlerini ihlal ettiğinden dolayı intifa hakkının iptal edilmesi Hukuk Müşavirliğimizden talep edilmiş olup; İstanbul 15. Asliye Hukuk Mahkemesi’nde 2016/350 Esas sayıyla devam eden davayla ilgili bilirkişi raporunda taşınmazın uygun olarak kullanılmadığı ve kiraya verilerek kâr amaçlı kullanıldığı tespit edilmiştir. Dava devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkı taahhütname hükümlerine aykırı olup aynı zamanda imar planlarına aykırı olarak kullanılması söz konusudur. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediye Meclisinin alacağı karara istinaden intifa hakkının iptali gerekmektedir. Kamu idaresi vermiş olduğu cevabında dava sürecinin devam ettiğini ifade etmektedir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 55: Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşinin İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığı Gördürülmesi

Gerçekleştirilen denetim çalışmaları bünyesinde 2017 Yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda bulunan İstanbul'un muhtelif noktalarında yer alan reklam ünitelerinin mevzuata aykırı olacak şekilde, ecrimisil karşılığında İstanbul Dijital Medya A.Ş'ye işletirildiği tespit edilmiştir.

“Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilindeki Işıklandırılmalı Otobüs Duraklarına İkiyüzlü Reklam Vitriini Konulması ve İşletilmesi, Işıklandırılmalı İlan ve Reklam Vitrinleri Yapılması ve İşletilmesi, Işıklandırılmalı İlan Kuleleri Yapılması ve İşletilmesi İşi” 10/04/1997 tarih ve 10507 sayılı sözleşme ile Wall Şehir Dizayn ve Tic. Ltd. Şti. adına kiralanmış ve 12/08/2005 tarih ve 21369 sayılı sözleşme ile de işletme süresi 30/08/2005 tarihinden itibaren 10 yıl süre uzatılarak 30/08/2015 tarihinde sona ermiştir. 30/08/2015 tarihinden sonra aynı işletmeci, fuzuli şagil konumuna geçmiş ve ecrimisil karşılığında söz konusu iş gördürülmeye devam edilmiştir. Wall Şehir Dizayn ve Tic. Ltd. Şti'nin işgalci olarak işi görmesi durumu 28/09/2017 tarihine kadar devam etmiştir. Bu yanlış uygulamaya ilişkin çeşitli tespit ve değerlendirmelere 2015 ve 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiştir.

28.09.2017 tarihinde Reklam ve Yönetim Müdürlüğü İstanbul ili genelindeki tasarrufu İBB'ye ait olan muhtelif noktalardaki reklam ünitelerinin tespitini istemiştir. 29.09.2017 tarihinde yapılan tespit neticesinde, İstanbul'un muhtelif yerlerindeki reklam ünitelerinin İstanbul Dijital Medya A.Ş tarafından kullanıldığı tespit edilmiş olup İstanbul Dijital Medya A.Ş adına ecrimisil işlem dosyası oluşturulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde de; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddesinin dördüncü fıkrasında da “*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*” hükmü tesis edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir tazminattır ve taşınmazların bir idare yöntemi değildir. İstanbul Dijital Medya A.Ş tarafından ecrimisil karşılığı bu işin yapılması bu yönüyle 2886 sayılı Kanuna aykırıdır. İşgal edilen taşınmaz malın tahliyesi için gerekli çalışmalar Büyükşehir Belediyesi tarafından ivedi bir

şekilde başlatılmalı ve reklam alanları işletilecek ise 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Wall Şehir Dizaynı Tic. A.Ş. tarafından işletilen yaklaşık 854 adet otobüs durağı ve 410 adet raket, megalight bulunmaktadır. 854 adet otobüs durağındaki reklam alanlarının ihalesi 11.01.2017 tarihli ve 27 sayılı Meclis kararı alınmış olup İETT otobüs hatlarındaki 5000 adet otobüs durağının modernize edilmesi ve içindeki reklam alanlarının 20 yıl süreyle intifa hakkının verilmesi işi ihalesi kapsamında değerlendirilerek 18.04.2018 tarihinde ihalesi gerçekleştirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu tespitte belirtilen ihalenin yapıldığı belirtilmekle birlikte, konu izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 56: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin tapuda kayıtlı taşınmazlarından cins tashihi yapılmayan taşınmazları olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 4 üncü maddesinde cins tashihi;

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, Büyükşehir Belediyesinin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar

olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Taşınmaz cins tashih işlemleri devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda yapılması gereken işlemlerin devam ettiği ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 57: Vadesinde Ödenmeyen Ecrimisil Bedellerinin Dava Açma Süresi Geçmesine Karşın Takip ve Tahsil Edilmek Üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne Zamanında İntikal Ettirilmemesi

Yapılan incelemelerde, itiraz edilmemiş ve dava açma süresi geçmiş olan ecrimisil bedellerinin 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca takip ve tahsil edilmek üzere gelir servisine intikal ettirilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde, “2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesinde, “Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) 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.

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.” hükmü tesis edilmiştir.

20.08.2011 tarih ve 28031 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Emlak Genel Tebliğinin (Sıra No: 336) 9 uncu maddesinde ise,

“Vadesinde ödenmeyen veya vadesinde bir kısmı ödenenlerden kalan ecrimisiller;

a) Düzeltme talebinde bulunulmak suretiyle itiraz edilmemiş ise; millî emlak birimlerince, dava açma süresi olan altmış gün geçtikten sonra en geç onbeş gün içinde ecrimisil bedeline yüzde yirmi indirim yapılmak suretiyle,

b) Düzeltme talebinde bulunulmak suretiyle itiraz edilmiş ise; ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde rızaen ödenmemesi halinde, millî emlak birimlerince, dava açma süresi olan altmış gün geçtikten sonra en geç onbeş gün içinde,

21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilir.” düzenlemesi yer almıştır.

Yapılan incelemelerde, düzeltme talebinde bulunmak suretiyle itiraz edilmemiş ve dava açma süresi olan altmış gün geçmiş olmasına karşın ecrimisil bedellerinin 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca takip ve tahsil edilmek üzere onbeş gün içerisinde gelir servisine intikal ettirilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç itibariyle, vadesinde ödenmeyen ecrimisil bedellerinin dava açma süresi geçmesine karşın takip ve tahsil edilmek üzere mali hizmetler müdürlüğüne zamanında intikal ettirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş, ancak dava açma süresi geçmesine karşın takip ve tahsil edilmek üzere mali hizmetler müdürlüğüne zamanında gönderilmeyen ecrimisil alacaklarının bulunduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Ecrimisil bedellerinin ivedi bir şekilde takip ve tahsil edilebilmesi için ilgili biriminden Mali Hizmetler birimine intikal ettirilmesi hususunda gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak vadesinde ödenmeyen ecrimisil bedellerinin, dava açma süresi geçtikten sonra takip ve tahsil edilmek üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne zamanında intikal ettirilmesi 6183 sayılı Kanun kapsamında işlem yapılmasını sağlayacağından bulgu bünyesinde belirtilen kanuni süreler geçtikten sonra ivedi bir şekilde gerekli işlemlerin yerine getirilmesi

gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda işlem tesis edilmesine hassasiyet gösterileceğini belirtmekle birlikte, 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 58: Yapım Kontrollük Hizmetleri Teminine Yönelik Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde Yer Alan Geri Ödenecek Masraflar Başlıklı İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin İhale Mevzuatına Uygun Olmaması ve Bu İş Kaleminden Yapılan Ödemelerde Sözleşme Hükümlerine Riayet Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesince ihale edilerek sözleşmeye bağlanan ve yapım çalışmaları devam eden muhtelif raylı sistem inşaatlarının ve bu hatlarda kullanılacak araçların temini işlerine ilişkin kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48 inci maddesine istinaden belli istekliler arсында ihale usulü ile ihale edilmekte ve birim fiyatlı danışmanlık hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında temin edilmektedir. Bahse konu sözleşmelerin “*Diğer Hususlar*” bölümlerinde teknik personel ücretleri dışında kalan ve yüklenici karını da içeren danışmanın bütün genel masraflarına karşılık olmak üzere “*Geri Ödenecek Masraflar*” adı altında bir iş kalemi tanımlandığı ve bu kalemde her hakedişte ilgili dönemde tahakkuk eden teknik personel ücretlerine danışmanın teklifinde belirttiği yüzdenin uygulanması suretiyle bulunan meblağın; danışman tarafından yüklenilen gerçek bir gider karşılığı olup olmadığına yönelik herhangi bir tevsik edici belge aranmaksızın, ödendiği tespit edilmiştir.

a) Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin İhale Mevzuatına Aykırı Olarak Belirlenmesi

Bahse konu danışmanlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin düzenlenen sözleşmelerin “*Geri Ödenecek Masraflar*” başlıklı maddesi;

“Bu kalemde belirtilmiş olan yüzde sabittir. Geri ödenecek masraf olarak ödenecek toplam miktar, teknik personel için ödenecek toplama bağlı olarak değişecektir. Danışman'ın bütün genel masraflarına karşılıktır. Her hakedişte geri ödenecek masraf, genel gider yüzdesi ile teknik personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir. Burada mutabakata varılmış olanlarla sınırlı kalmamak kaydıyla, bu kalem altında ödenecek Danışman Geri Ödenecek Masrafları şunlardan oluşmaktadır;

a) İdari personel giderleri; İdari personelle ilgili tüm masraflar (Danışmanın ortakları,

yöneticileri, şantiye dışındaki olağan sekreteryaya, muhasebe ve çeviri hizmetleri dahil),

b) Danışman'ın Türk ve yabancı personelinin yapacağı her türlü yurtiçi ve yurtdışı seyahat giderleri, ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği personeline sağlayacağı her türlü araç, otomobile ait işletme ve bakım) giderleri, ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek her türlü masraflar (resim, harç ve vergiler dahil),

c) Aylık brüt tavanını aşan fazla mesai zammı (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler,

d) Ofis sarf malzemeleri giderleri (posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta, ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edevat, malzeme ve bilgisayar vs. Masrafları),

e) Her türlü kar ve bütün genel giderler,

f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri.”

Şeklindedir.

Bunun yanında aynı sözleşmenin “Teknik Personel Ücretleri” başlıklı maddesi ise;

“Fazla mesailer İdarenin onay izniyle Müteahhidin iş programına bağlı olarak uygulanabilecektir. Ancak fazla mesai yapılması halinde fazla mesai yapan teknik personel için birim fiyat teklif cetvelindeki ücretlerden ödeme yapılacak, fazla mesai farklarının (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) Danışman'a ödenen geri ödenecek masraflara dahil olduğu kabul edilecektir.”

hükmünü içermektedir.

Birim fiyat sözleşme, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6 ncı maddesinin (c) fıkrasında şu şekilde tanımlanmıştır;

“c) ..., mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,”.

Yukarıda yer verilen tanımdan da anlaşılacağı üzere birim fiyatlı olarak ihale edilecek hizmet alımlarında her bir iş kaleminin hangi somut hizmetlerin sunumunu içerdiğinin ölçümlenebilir ve fiyatlandırılabilir bir şekilde belirli olması gerekmektedir. Böylece işin yürütülmesi aşamasında bahse konu hizmetlerin danışman tarafından sunulmasını ve bahse konu iş kalemi bünyesinde tanımlanan hizmetlerin görüldüğünün idare kontrol elemanları tarafından da onaylanmasını müteakip hizmetin sözleşmesinde belirtilen şartlar dâhilinde eksiksiz bir biçimde alımının tamamlandığı ortaya konulmuş olmalı ve buna istinaden gerekli tahakkuk ve ödeme işlemleri sonuçlandırılmalıdır.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 10 uncu maddesinin ilk fıkrasında yer alan *“İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler.”* hükmü de bu hususa işaret etmektedir.

Yine Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *“Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi”* başlıklı 11 inci maddesinin ilk fıkrasında;

“(1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.

b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez.”

Denilmek suretiyle iş kalemlerinin danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmet karşılığı olması gerektiği vurgulanmıştır. Yoksa yukarıda yer verilen örnekte olduğu gibi karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde *“bunlarla sınırlı kalmamak”* denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemine birim fiyat sözleşmelerde yer verilemez. Bahse konu iş kaleminin içerdiği unsurlara ayrıntılı olarak bakıldığında bunların;

- işçiliğe dair işveren maliyetlerini (sözleşmenin ilgili maddelerinde belirtilen maliyet unsurlarından hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler),

- fazla çalışma yapılması durumunda kanunen oluşacak ilave işçilik maliyetlerini,

- işçilikle bağlantılı aynı giderleri (danışmanın çalıştıracağı personelin seyahat, ulaşım, tedavi, kira, ikamet ve geçinme giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek resim, harç ve vergiler dâhil her türlü masraflar),

- hizmetin yürütülmesine yardımcı unsurlara ilişkin maliyetlere (ilgili sözleşme maddelerinin ikinci fıkrasının (a) ve (d) bendinde sayılan maliyet unsurları) ve,

- sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici kârına (aynı maddenin (e) ve (f) bentlerinde sayılan maliyet unsurlarına),

karşılık olduğu anlaşılmaktadır. Oysaki yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin yukarıda belirtilen Yönetmelik maddesinin üçüncü bendinde yer alan;

“(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır”

Hükmünden de anlaşılacağı üzere sözleşme giderleri, sözleşme kapsamında taahhüt edilen işin gerçekleştirilmesine ilişkin genel giderler ve yüklenici kârı, belirli bir iş kaleminin maliyet unsuru olamayacak iken bahse konu iş için istekli tarafından sunulacak birim fiyat teklif cetvelinin toplam tutar satırında gösterilecek bedelin bahse konu unsurları içerdiğinin kabulü gerekecektir. Sonuç itibariyle kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılmasına gerek bulunmamaktadır; çünkü cetvelde yer alan iş kalemlerine verilen teklif fiyatlar bu unsurları zaten içerecektir.

Ayrıca yukarıda yer verilen ilgili Yönetmeliğin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına dair 11 inci maddesinin birim fiyatlara dâhil maliyetleri düzenleyen (b) fıkrası hükmü gereği; birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen iş kalemleri, bu iş kalemleri ile ilgili bütün maliyet unsurlarını içerek şekilde tanımlanmalıdır. Dolayısı ile işçilik işveren maliyetlerinin, teknik personel ücretleri iş kalemleri bünyesinden çıkarılıp başka bir iş kalemi içerisine dâhil edilmesi bu anlamda doğru olmamıştır.

Yukarıda belirtilen hususlara ilaveten, idarenin danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünde tanımladığı geri ödenecek masraflar iş kaleminin

ihale dokümanı ve eki standart formlara da aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki; istenilirse idareler tarafından isteklilerin mali tekliflerinin ekinde sunulması yönünde idari şartnamenin “*Teklifi oluşturan belgeler*” başlıklı 21.1 inci maddesinde düzenleme yapmak suretiyle isteklilerden teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları istenebilecektir. Söz konusu mali teklif formlarının neler olduğu Kamu İhale Genel Tebliği’nin 89.1 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla KİK038.1/D numaralı Maliyet Özeti Tablosu, KİK038.2/D numaralı Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu ile KİK038.3/D numaralı Diğer Kalemler Tablosu’dur. Adı geçen tablolardan Diğer Kalemler Tablosu’nun Diğer Kalemlerin neler olduğuna açıklık getiren 1 numaralı dipnotunda şu ifade yer almaktadır; “*Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma, seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak*”. Bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki idare tarafından geri ödenecek masraflar bünyesinde tanımlanan yardımcı maliyet unsurlarının (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) isteklilerin asıl iş kalemlerine (kontrollük işlerinde adam/ay üzerinden teklif alınan teknik personel ücretleri olmaktadır iş kalemleri) sundukları tekliflerin içerisinde zaten yer almış olması gerektiği anlaşılmaktadır; çünkü zaten ilgili tablolardan Maliyet Özeti Cetveli’nde de görüldüğü üzere bu maliyetler asıl iş kalemlerine ilişkin teklif bedelleri ile toplanarak teklif bedeline aktarılan tutarı oluşturmaktadır. Bu husus da göstermektedir ki; ayrıca bir geri ödenecek masraflar iş kalemi tanımlayıp her çeşit arızı maliyet unsurlarını bu kalem altında toplamaya çalışmanın gerek Kamu İhale Kanununa gerekse de Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki ihale belgelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminden Yapılan Ödemelerde Sözleşme Hükümlerine Riayet Edilmemesi

İdare tarafından yapım kontrollük hizmetleri alınmasına yönelik gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımlarının hakediş ödemelerinde, geri ödenecek masraflar başlığı altında yapılan ödemelerin herhangi bir tevsik edici belge olmaksızın yapıldığı, dolayısıyla da ilgili hakediş döneminde danışman tarafından işin ifası ile ilgili bir gider gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği; böyle bir gider gerçekleştirilmiş olsa bile bu giderin niteliği bilinemediği için de makul olup olmadığı anlaşılamamaktadır. Halbuki danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin “*Ödeme yeri ve şartları*” başlıklı 13.1 inci maddesi;

“Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenen Masraflar) ödeme şartları

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c)

fikrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.” hükmünü,

“Hakedişler ve ödeme şekli” başlıklı 13.3 üncü maddesi ise;

“Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir.”

hükmünü haizdir.

Yukarıda yer verilen sözleşme maddelerine göre geri ödenebilir masraflar iş kaleminden sadece işin ifası sırasında danışman tarafından fiilen gerçekleştirilen makul sayılabilecek harcamalar fatura, makbuz veya diğer bir kanıtlayıcı belgesine dayanılarak ödenebilecektir. Ancak İdare tarafından yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alım işlerine ilişkin ödeme evraklarının eklerinde bu kalemden ödenecek tutarlar için hiçbir tevsik edici belge bulunmamaktadır.

c) Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemine İhale Mevzuatına Aykırı Olarak Teknik Personel Giderleri İçin Teklif Edilen Bedel Toplamının Belirli Bir Yüzdesi Şeklinde Teklif Alınması

Söz konusu teklif kaleminin ihale mevzuatına aykırı diğer bir yönü, bu kalem için isteklilerden oransal bir surette teklif vermelerinin istenilmiş olmasıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bahse konu iş kalemi kapsamına giren maliyetler için ihale dokümanında teknik personele ödenecek ücretler için teklif edilecek toplam bedelin belirli bir yüzdesi şeklinde teklif sunmaları istenmiştir. İdare tarafından gerçekleştirilen yapım kontrollük danışmanlık hizmetleri ihalelerinde, ihale üzerine bırakılan istekli tarafından geri ödenecek masraflar iş kalemi için teklif edilen yüzdesel oranları gösterir tabloya aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 11: Bazı Danışmanlık Hizmetlerinde Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeleri

Danışmanlık Hizmetinin Adı	Danışmanın Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Verdiği Teklif (%)
İkitelli - Ataköy Metro Hattı İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Mühendislik ve Danışmanlık Hizmet Alımı	%57,60
Eminönü - Alibeyköy İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşleri	%32,99
Mecidiyeköy-Mahmutbey Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşleri	%49,09
Üsküdar - Ümraniye - Çekmeköy (Sancaktepe) Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşleri	%50,00
Kartal - Kaynarca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşleri	%44,00
Dudullu - Bostancı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri, Yer Altı Aktarma Merkezleri (Otoparklar), Depo Alanı İle Yönetim Binası ve Kontrol Merkezi İnşaatı Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	%42,87

Bilindiği üzere; birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükümleri mucibince herhangi bir iş kalemi için teklif edilen toplam bedel, o iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen bedel ile idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde o iş kalemi için öngörülen miktarın (iş kalemine ait birimin de belirli olması gerekmektedir ancak idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde bu belirleme de pek tabii iş kaleminin muhtevası gereği mümkün olamamıştır) çarpılması suretiyle bulunan bedeldir. Söz konusu idare uygulamasında, ihale mevzuatımızda birim fiyat teklif alma usulü ile ilgili yapılan düzenlemelerle bağdaşmayacak bir biçimde, diğer iş kalemleri için teklif edilen bedellere bağlı bir teklif alma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu bağlı teklif alma usulünün kullanılmış olması de zaten bahse konu iş kaleminin içeriğinin belirli, açık ve net olarak ortaya konulmamış olmasının sonucudur. Bu husus da, geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenmesi gerekliliğine riayet edilmediğinin teyidi niteliğindedir.

Kamu idaresi cevabında; “a) Danışmanlık Hizmet Alımı” şeklinde gerçekleştirilen hizmet alımının mahiyetinin ne olduğunun anlaşılması önem arz etmektedir. Söz konusu hizmet alımları, İdaremizce İstanbul ulaşım sistemlerinin ana çözüm unsuru olan raylı sistem

inşaatlarının İdaremiz adına danışmanlık, mühendislik ve kontrollük hizmetleridir. Şehirleşmenin belli aşamaya geldiği andan sonra yapılan ve büyük çoğunluğu yeraltı tünel inşaatından meydana gelen metro inşaatları beraberinde bir çok karmaşık ve öngörülemeyen durumlar ortaya koymaktadır. Raylı sistem projelerindeki karmaşık ve teknik konuların zamanında, verimli ve ekonomik olarak çözülebilmesinin sağlanabilmesi amacıyla konusunda uzman firmalardan ve onların ekiplerinden hizmet almak ihtiyacı dünya örneklerinde olduğu gibi ülkemizde de zorunlu hale gelmiştir.

Danışmanlık hizmetleri ihaleleri, ihaleye katılan firmaların tüm yönleriyle yapılacak işe olan hâkimiyetleri, firmanın genel deneyimi ve anahtar personelinin değerlendirilmesi üzerine kurulmuştur. Bu yapıyla, teklif mektubu eki cetvelin de kontrollük hizmetlerini gerçekleştiren kişiler üzerinden ve firma yeterliğine yönelik düzenlenmesi zorunluluk arz etmektedir.

Danışmanlık sözleşmesindeki ödemeye ilişkin temel nokta, istenilen özelliklere haiz danışman firma bünyesinde çalışan teknik personele ait “ücret”ler ve firmaların teklif aşamasında öngördükleri “geri ödenebilir masraflar”dır.

İdaremiz, Danışmanlık Hizmet Alımı Tip Sözleşmelerinde yer alan 13.1 maddesinde belirtilen bu temel noktadan hareket etmiştir.

Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) (b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.

Ücret; Yukarıdaki (b) maddesinde personele ödenecek ücret için kullanılan “sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla” ifadesi yine Sözleşmenin 55.1.2. Teknik Personel Ücretleri maddesi ile açık, şeffaf ve hiçbir belirsizliğe meydan vermeyecek şekilde belirlenmiştir.

55.1.2. Teknik Personel Ücretleri:

Birim Fiyat Teklif Cetvelinde gösterilen pozisyonlarda bu sözleşmenin ifası için Danışman tarafından çalıştırılan teknik personelin aylık brüt tavan ücretleri, bu kalem kapsamında ödenecektir. Birim Fiyat Teklif Cetvelinde her pozisyon için Danışman tarafından teklif edilmiş olan ücretler, o pozisyonda çalıştırılacak olan teknik personelin aylık ücretlerinin tavanını teşkil eder. Danışmanın teknik personeline yaptığı ödemelerin varsa, bu tavanı aşan miktarı için Danışmana bir ödeme yapılmaz.

Danışman, her bir pozisyon için teklif ettiği brüt ücretten kanuni kesintilerden (işverenin ödemesi gerekenler hariç) sonra kalan miktarını fiyat farklarıyla beraber çalıştırılan teknik personele ödemek zorundadır. Herhangi bir ad altında (yemek, yol, giyim, yer temini vb.) ayrıca bir kesinti yapamaz. İşverenin ödemesi gereken miktar (personel için) Genel Giderler Kalemi içindedir.

İdaremiz Teknik Personel ücretlerini asgari ücretlerin katları olarak belirlemiştir. İdaremiz geçmiş tecrübeleri doğrultusunda; Teknik Personel ücretlerinde öngördüğü minimum tutarı, firmaların inisiyatifine yer bırakmayacak şekilde ödenmesini sağlamak amacıyla sözleşme maddesini belirlemiştir.

Teknik personel ücretleri, İdaremizin yukarıdaki uygulaması ile birlikte, ihale aşamasından sözleşmenin tatbikatı ve sonlandırılmasına kadar açık, şeffaf rekabete uygun bir hale gelmiştir. Bu uygulamadan dolayı firmalardan veya teknik personelden bir problem yaşandığına dair bir bildirim yoktur.

Geri Ödenebilir Masraflar; Tip Sözleşme madde 13.1 (c) maddesinde;

c) (b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.

Teknik personel ücretleri dışında kalan ve yine *Sözleşmenin 55.1.3. Geri Ödenecek Masraflar* maddesi ile tespit edilen tüm harcamalardır.

55.1.3. Geri Ödenecek Masraflar:

Bu kalemde belirtilmiş olan yüzdeler sabittir. Geri ödenecek masraf olarak ödenecek toplam miktar, teknik personel için ödenecek toplama bağlı olarak değişecektir. Her hakedişe geri ödenecek masraf, genel gider yüzdesi ile teknik personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir.

Burada mutabakata varılmış olanlarla sınırlı kalmamak kaydıyla, bu kalem altında ödenecek Danışman Geri Ödenecek Masrafları şunlardan oluşmaktadır.

a) İdari Personel Giderleri: İdari personelle ilgili tüm masraflar (Danışmanın ortakları, yöneticileri, şantiye dışındaki olağan sekreteryaya, muhasebe ve çeviri hizmetleri dâhil).

b) Danışman'ın Türk ve yabancı personelinin yapacağı her türlü yurtiçi ve yurtdışı seyahat giderleri, ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği personeline sağlayacağı her türlü araç, otomobile ait işletme ve bakım) giderleri, ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek her türlü masraflar (resim, harç ve vergiler dâhil),

c) Aylık brüt tavanını aşan fazla mesai zammı (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler,

d) Ofis sarf malzemeleri giderleri (posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edevat, malzeme ve bilgisayar vs. Masrafları),

e) Her türlü kâr ve bütün genel giderler,

f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri.

Firmalar arasındaki rekabet, yukarıda sıralanan kalemlerin yine sözleşme şartları ile belirlenen çerçevede gerçekleştirilmesi için verilen teklifler vasıtası ile sağlanmaktadır.

Geri ödenecek masrafların personel sayısı ile doğru orantılı olacağı açıktır. Bahse konu Danışmanlık İşlerinin sözleşme dokümanlarında, bu orantıdan hareketle geri ödenecek masrafların aylık teknik personel ücretleri toplamının belli bir yüzdesi olarak teklif edilmesi ve hakediş ödemelerinin de aynı şekilde yapılması öngörülmüştür. Nitekim benzer büyüklük ve nitelikteki işlerde Kamu Kurumları tarafından (TOKİ, TCDD, KGM, AYGM) aynı yaklaşımlarla ihale dokümanları oluşturulmuş olup yaygın olarak kullanılmaktadır.

Metro inşaatı işinin ayrılmaz bir parçası olan ve tamamen yapım işine endekslenen danışmanlık hizmet alımı işinde, hizmet alınan personel sayısı yapımın dinamik iş programına uygun şekilde belirlenmektedir. Sonuçta, toplam adam/ay sayısı sabit kalmakla birlikte aylık teknik personel sayısı değişken olabilmektedir.

Bulguda eksik olduğu iddia edilen hususla ilgili olarak, idaremize “şikâyet” ve Kamu İhale Kurumuna “itirazın şikâyet” başvurusunda bulunulmamıştır. Hata olduğu ve bu hatanın teklif vermeye engel olduğu yönünde idaremize ve benzer ihaleler yapan idarelere (AYGM, TOKİ, KGM vb.) bir başvuru yoktur.

Bununla birlikte, ihale dokümanı Kamu İhale Kurumu’na EKAP üzerinden gönderilmekte ve Kamu İhale Kurumu tarafından da doküman ön incelemeye tabi tutulmaktadır. Bu ön incelemede de bu yönde bir tespit ve iddia gündeme gelmemiştir.

Ayrıca, bulguda maddeler halinde ifade edilen hususlara yönelik açıklamalarımız, aşağıda sunulmaktadır:

Geri Ödenecek Masraflar iş kaleminin birim fiyat olarak belirlenmesinin mevzuata aykırı olmadığı yukarıda izah edildiği üzere sözleşme madde 13.1 gereği açıktır. Bununla birlikte, bulguda yer alan ve mevzuata aykırı olduğunu değerlendirdiğiniz ifadelere cevaplarımız da şu şekildedir:

Bulgu, işin danışmanlık hizmet alımı olduğu gerçeğini göz ardı etmekte ve işe normal hizmet alımı gibi yaklaşmaktadır. Bu temelden hatalı bir durum olup, danışmanlık hizmet alımlarının kendine özgü dinamikleri dikkate alınmadan yapılacak değerlendirmeler sağlıklı olmayacaktır.

Bulguda, “Yoksa yukarıda yer verilen örnekte olduğu gibi karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde bunlarla sınırlı kalmamak denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemine birim fiyat sözleşmelerde yer verilemez” ifadelerinin birkaç açıdan yanlış olduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle, alınan hizmet nettir ve alınan hizmet kontrollük mühendislik ve danışmanlık hizmet alımıdır. Bu tür hizmet alımları adam ay ve firma yeterliği üzerine kurgulanmaktadır. Yani, hizmetin belirsizliği söz konusu olmayıp, firma yeterliliğinin yansıtılacağı bir kalem ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sebeple, teklif mektubu eki cetvelde yer alan iş kalemlerine bakılırken, ihalenin ne için yapıldığı dikkate alınmaz ise hatalı bir sonuca varılacaktır. Ayrıca, “bunlarla sınırlı kalmamak” ifadeleri ihale dokümanlarına belirsizlik için değil, firmanın ilave bedel talep etmemesi için yazılmış bir ifadedir. Yani ihtiyacın belirsizliği söz konusu olmayıp, ihale konusu işin yerine getirilmesi için firma tarafından ilave maliyetlere katlanması halinde, bunların ödenmeyeceği kesin olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla bulguda yer alan iddia, yazılan cümlenin amacıyla

bağdaşmamaktadır.

Bulguda, yüklenici kârının belirli bir iş kalemine yedirilmesinin hatalı olduğu ifade edilmekle birlikte, bunun dayanağı bir mevzuat gösterilememektedir. Firmalar firma kârını herhangi bir kaleme koyabilecekleri gibi, idareler de firma kârlarının bir veya birkaç kaleme yedirilmesini talep edebilirler. Bunu yasaklayan bir kanun hükmü yoktur. Kaldı ki, Kamu İhale Kurumu kararlarına bakıldığında, firma kârının ayrı iş kalemi olarak gösterildiği sayısız ihale de bulunabilir. Ayrıca, ana açıklamada yer alan ve tip sözleşme dipnotunda ifade edilen düzenleme gereği adam ay şeklinde ifade edilen iş kaleminin sadece ücretlerden ibaret olacağı da açıktır. Yani, bu kaleme kâr konulması zaten doğru değildir. İlave olarak, kârın bütün kalemlere yaygın olarak verilmesi halinde ortaya çıkacak sorunlar da bulguda dikkate alınmamaktadır. Şöyle ki ihale konusu işte çalışan kişilere ücretler adam ay olarak iş kalemindeki tutarlara göre ödenmektedir. Bu kalemlere kâr eklendiğinde, bu defa işçilerin eklenen kâr bedelini talep etmeleri ihtimali ve bu yönde açılacak davalar gündeme gelebilecektir ki, bu daha büyük sorunlara neden olabilecektir.

Nitekim Sözleşme 55.1.2 maddesi;

“Teknik personele Teklif Cetvelinde teklif edilen birim fiyattan daha düşük ödeme yapıldığının veya mevzuata aykırı kesinti yapıldığının İdare tarafından tespit edilmesi halinde, müteakip hakedişte düşük ödeme yapılan personel brüt maaşının 10 (on) katı oranında aylık ceza kesintisi yapılacaktır.”

ifadeleri incelendiğinde teknik personel pozisyonları için asgari ücretlerin katı olarak belirlenen minimum ücretlerin üzerinde verilen teknik personel teklif ücretlerinin personele ödenmesi zorunlu olduğu görülecektir.

Bulguda geri ödenecek masraflar iş kalemi içerisinde unsurların adam ay içerisinde olabileceği ifade edilmekle birlikte, bu ifade kanaat olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak sözleşme madde 13.1 de geri ödenecek masrafların ücretler haricinde kalan her şey olduğu açık biçimde belirtilmektedir.” denilmektedir.

b) Herhangi bir tevsik edici belge olmadan geri ödenecek masraflar başlığı altında ödemelerin yapıldığı iddia edilmekte ve niteliğinin bilinmediği için “makul olup olmadığı anlaşılamamaktadır” ifadelerine bulguda yer verilmektedir. Bu iddianın ihale dokümanları ile örtüşmediği düşünülmektedir.

13.3. Hakedişler ve Ödeme Şekli

13.3.1. Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir.

Sözleşmenin ilgili maddesinde belirtilen tüm tevsik edici belgeler (maaş ve SGK bildirimleri, fatura, makbuz vb.) hakedişlere konulmaktadır. Bulgu da iddia edildiği gibi sözleşme geri ödenecek masraflara ait belge değil “ücret”ler ve personel ücreti dışındaki “masraflar”ın ayrı bölümler halinde sunulmasını istemektedir ki bu durum hakedişlerde sağlanmıştır.

Kaldı ki, ihale adam ay ve firma kabiliyeti ile yeterliği üzerine gerçekleştirilen bir danışmanlık hizmet alım ihalesidir. Alınan iş kalemi kontrollük hizmetidir. Bu işin belgesi, hizmet gerçekleştirildikten sonra firmalar tarafından kesilen hakediş faturasıdır.

Sözleşme Madde 13.1 de geri ödenecek masraflar kısmına yönelik olarak şu ifade kullanılmaktadır:

“(b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.”

Makul harcamaların neler olacağı, ücret haricinde nelerin de fiyatın içerisinde olduğu belirsizlik taşıdığından dolayı, idaremizce sözleşme tasarısında buna yönelik belirleme yapılmıştır. Firmanın riski, kârı gibi unsurlar da dâhil olmak ve kalan her şeyi de kapsamak şartıyla, geri ödenecek masraflar listesi oluşturulmuştur. Bu liste miktarları çıkartılacak iş kalemleri listesi olmayıp, adam ay ve firma kabiliyetleriyle gerçekleştirilecek hizmet alımı karşılığında idaremizin ödeyeceği sabit bir orana işaret etmektedir.

Firma kârının veya riskinin bir belgesi olamayacağı gibi Firma kârının bu kaleme yedirildiği hallerde bunun belge ile ispatı da mümkün olmayacaktır. Bu dahi, bu iş kaleminin getiriliş gayesinin esasında danışmanlık hizmet alımının gerçekleştirilmesi olduğunu ve danışmanlık hizmeti yapıldıkça kesilen faturaların geri ödenecek masraflar iş kaleminin belgesi olduğunu ispat etmektedir.” denilmektedir.

c) Bulguda, “söz konusu teklif kaleminin ihale mevzuatına aykırı diğer bir yönü, bu kalem için isteklilerden oransal bir surette teklif vermelerinin istenmiş olmasıdır” ifadelerine yer verilmekle birlikte, bu ifadeyi destekleyici herhangi bir mevzuat hükmüne yer verilmemektedir.

Söz konusu uygulamanın, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun veya ikincil mevzuatın hükümlerine aykırılık taşımadığı kanaatindeyiz. Şöyle ki; 4734 sayılı Kanun, gider gerektiren işlerde kullanılmakta ve firmaların fiyat üzerine yarışmasını öngörmektedir. Adam/Ay şeklinde kurgulanan iş kalemi bütün firmalar tarafından sabit olduğundan dolayı, yukarıdaki maddede belirtildiği üzere firmaların fiyat rekabeti yapabilecekleri tek kalem geri ödenecek masraflar kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kalemde en düşük yüzdeyi veren firma avantaj elde etmekte veya ihalenin mahiyetine göre ihaleyi alabilmektedir.

Bulguda, diğer kalemlere bağlı bir teklif alma yönteminin yanlış olduğu iddia edilmekle birlikte, bu yanlışlığın dayanağı olabilecek bir kanun maddesine yer verilmemektedir. Bu şekilde teklif almayı yasaklayan bir mevzuat düzenlemesi olmadığı gibi, bu şekilde teklif almak 4734 sayılı Kanun hükümlerine de kanaatimizce aykırılık taşımamaktadır.

Bulguda iddia edildiği şekliyle bir mevzuata aykırılık olmuş olması halinde bu yöntemle ihale yapan çok sayıdaki Kamu Kurumuna (TOKİ, TCDD, KGM, AYGM), şikâyet ve itirazın şikâyet başvuruları olması beklenirdi.

Bununla birlikte Kamu İhale Kurumu tarafından ön incelemeye tabi tutulan ihale dokümanlarının kabul edilmesi ve ilanlarımızın yayınlanması, iddianın aksine uygulamaların mevzuata aykırılık taşımadığını göstermektedir.

İdaremizce gerçekleştirilen Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde, ihale safhasında açık, şeffaf ve eşit şartlarda rekabet ortamı oluşturulmuş olup, uygulamada ise yapım işinin dinamik ihtiyaçlarına göre idarenin esnek olarak sorunsuz bir şekilde süreci yönetebilmesi sağlanmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar nedeniyle, bulguda belirtilen hususlarda mevzuata uygun işlem yapıldığı değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak a) kamu idaresi cevabında Danışmanlık Hizmet Alımları Tip Sözleşmesinin 13.1. maddesi gereğince sözleşme bedelinin birisi “ücret”, diğeri ise “geri ödenebilir masraflar” olmak üzere iki unsurdan meydana geldiği ifade edilmiş ve ücretin tanımı

yapıldıktan sonra geri ödenebilir masraf; ücret ödemesi dışında kalan işin ifası sırasında danışmanın fiilen yapacağı her türlü makul harcamalar olarak tanımlanmıştır.

Diğer taraftan, ücret ve geri ödenebilir masraf kalemlerinin ne anlama geldiği ve neleri içerdiğine yüklenici ile yapılan Sözleşmenin 55.1.2 ve 55.1.3. maddelerinde de yer verilmiştir. Sözleşmenin 55.1.2. maddesinde “Teknik Personel Ücretleri” tanımlandıktan sonra, 55.1.3. maddesinde “Geri Ödenecek Masraflar” kalemi tanımlanmıştır. Geri Ödenecek Masraflar; teknik personele yapılan ödemenin belirli bir yüzdesi olarak tanımlanmış ve nelerin bu kapsama girdiği ilgili maddede bentler halinde tek tek sayılmıştır. Ancak “geri ödenecek masraflar”ın madde metninde sayılan unsurlarla da sınırlı olmadığı ifade edilmek suretiyle ücret dışında yapılan tüm harcamaların bu kapsamda olacağı belirtilmiştir. Sonuç olarak geri ödenecek masraflar tabiri madde metninde tek tek sayılan unsurların aylık teknik personel ücretler toplamının belli bir yüzdesi olarak ifade edilmiştir.

İdare;

- Her ne kadar benzer nitelikte iş yapan kurumlar tarafından benzer ihale dokümanları oluşturulduğu ve bugüne kadar İdarelere şikayet veya Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadığından hareketle yapılan işlemin yanlış olmadığı ifade edilmiş olsa da yapılan işlemin doğruluğu/yanlışlığına ilişkin kıstas ihale konusu işlemin şikayet veya itirazın şikayet konusu olması değil, mevzuata uygun olup olmamasıdır. Bir başka deyişle şikayet/itirazın şikayette bulunulmama yapılan işlemin yanlışlığını ortadan kaldırmamaktadır.

- Her ne kadar “Geri Ödenecek Masraflar” iş kaleminin birim fiyat olarak belirlenmesinin Tip Sözleşmenin 13.1 maddesi gereğince yapıldığını, dolayısıyla mevzuata aykırı olmadığı ifade edilmiş olsa da, burada yer alan sorun geri ödenecek masraflar kaleminin birim fiyat teklifli olarak belirlenmesi değil, böyle bir kalemin bulguda da belirtildiği üzere 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 6 ncı maddesinin (c) fıkrasında tanımlanan birim fiyat sözleşme kapsamında değerlendirilememesidir. Zira, birim fiyat sözleşmede her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel dikkate alınır. Bir başka deyişle, birim fiyatlı olarak ihale edilecek hizmet alımlarında her bir iş kaleminin hangi somut hizmetlerin sunumunu içerdiğinin ölçümlenebilir ve fiyatlandırılabilir bir şekilde belirli olması gerekmektedir. Ancak, İdare ile yüklenici arasında yapılan sözleşmede yer alan “Geri Ödenecek Masraflar” tabiri ücret dışında kalan belirli unsurların ücretin belirli bir yüzdesi olarak ifade edilmiş hali olup, 4735 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki tanımını karşılamamaktadır.

Ayrıca, bulguda yer verildiği üzere “Geri Ödenecek Masraflar” kalemi, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 10 uncu maddesinde yer alan “*İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler.*” hükmü ile

11 inci maddesinin ilk fıkrasında yer alan;

“(1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.

b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez.”

hükmünden bahisle iş kalemlerinin danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmetin karşılığı olması gerektiği hususunu da karşılamamaktadır.

Zira, İdare, geri ödenebilir masraflar iş kalemine ilişkin birim ve miktarın sırasıyla yüzde ve teknik personel ücretleri için teklif edilen tutar olduğu belirtilmiş, bir başka deyişle idare geri ödenebilir masraflar kalemini “somut” ve “belirli bir hizmet sunumu” olmadığı için asıl iş kalemi olan teknik personel ücretleri tahakkuk toplamına endeksli bir biçimde belirlemiştir. Bu iki unsur, bu iş kaleminin doğrudan kendisi ile ilgili olmadığı için bunların iş kalemine ait mevzuatında tanımlandığı gibi bir birim ve miktar olarak kabul etmek olanaksızdır. Zira, İdare ile yüklenici arasında yapılan sözleşmede yer verilen “Geri Ödenecek Masraflar” kalemi, karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde “*bunlarla sınırlı kalmamak*” denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemi olduğundan, birim fiyat sözleşmeler açısından geçerliliği bulunmamaktadır. İdare savunmasında her ne kadar “bunlarla sınırlı kalmamak” ifadesinin firma tarafından ilave maliyetlere katlanması halinde bunların ödenmemesi yönünde kesinlik kazandıran bir ifade olduğunu iddia etmiş olsa da, esasen bu ifade iddia edilenin tam aksine firma tarafından madde bendinde sayılanlar dışında kalan tüm harcamaların da İdarece karşılanması anlamına gelmektedir.

- Her ne kadar yüklenici karının belirli bir iş kalemine yedirilmesinin yanlış olduğuna ilişkin herhangi bir mevzuat hükmü bulunmadığı, firmaların karını herhangi bir kaleme

koyabilecekleri gibi, idarelerin de bunu firmalardan talep edebileceği bunu yasaklayan bir kanun hükmü bulunmadığı ve bu yönde birçok Kamu İhale Kurumu kararının da bulunduğu ifade edilmiş olsa da; firma karının işin geneline ilişkin olduğu zaten işin doğası gereğidir. Zira, bulgu konusu tespitinde de belirtildiği üzere Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin 11 inci maddesinin üçüncü bendinde;

“(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır....”

denilmek suretiyle sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici kârının belirli bir iş kaleminin maliyet unsuru olmadığı son derece açıktır. Öncelikle her bir iş kaleminin miktarı ve birim fiyatı belirlenmekte, bu tutara sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici karı da ilave edilmek suretiyle işin maliyeti ortaya konulmaktadır. Dolayısıyla, “Geri Ödenecek Masraflar” bir iş kalemi olarak değerlendirilmek suretiyle kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılmasına gerek bulunmamaktadır; çünkü cetvelde yer alan iş kalemlerine verilen teklif fiyatlar bu unsurları zaten içermektedir.

Ayrıca yukarıda yer verilen ilgili Yönetmeliğin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına dair 11 inci maddesinin birim fiyatlara dâhil maliyetleri düzenleyen (b) fıkrası hükmü gereği; birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen iş kalemleri, bu iş kalemleri ile ilgili bütün maliyet unsurlarını içerek şekilde tanımlanmalıdır. Dolayısı ile işçilik işveren maliyetlerinin, teknik personel ücretleri iş kalemleri bünyesinden çıkarılıp başka bir iş kalemi içerisine dâhil edilmesi, bu anlamda doğru olmamıştır.

- Son olarak, “Geri Ödenecek Masraflar” iş kaleminin ihale dokümanı ve eki standart formlara da aykırı olduğuna ilişkin İdarenin herhangi bir savunma yapmadığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki; idari şartnamenin “*Teklifi oluşturan belgeler*” başlıklı 21.1 inci maddesinde düzenleme yapmak suretiyle isteklilerden teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları istenebilecektir. Söz konusu mali teklif formlarının neler olduğu Kamu İhale Genel Tebliği'nin 89.1 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla KİK038.1/D numaralı Maliyet Özeti Tablosu, KİK038.2/D numaralı Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu ile KİK038.3/D

numaralı Diğer Kalemler Tablosu'dur. Adı geçen tablolardan Diğer Kalemler Tablosu'nun Diğer Kalemlerin neler olduğuna açıklık getiren 1 numaralı dipnotunda şu ifade yer almaktadır; *“Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma, seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak”*. Bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki idare tarafından geri ödenecek masraflar bünyesinde tanımlanan yardımcı maliyet unsurlarının (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) isteklilerin asıl iş kalemlerine (kontrollük işlerinde adam/ay üzerinden teklif alınan teknik personel ücretleri olmaktadır iş kalemleri) sundukları tekliflerin içerisinde zaten yer almış olması gerektiği anlaşılmaktadır; çünkü zaten ilgili tablolardan Maliyet Özeti Cetveli'nde de görüldüğü üzere bu maliyetler asıl iş kalemlerine ilişkin teklif bedelleri ile toplanarak teklif bedeline aktarılan tutarı oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yapılan açıklamalardan hareketle, ayrıca bir “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemi tanımlayıp her çeşit arızı maliyet unsurlarını bu kalem altında toplamaya çalışmanın gerek Kamu İhale Kanununa gerekse de Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki ihale belgelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) kamu idaresi cevabında sözleşmenin ilgili maddesinde belirtilen tevsik edici belgelerin “Geri Ödenecek Masraflar”a ilişkin değil; ücrete ilişkin belgeler (maaş ve SGK bildirimleri) ile personel ücreti dışındaki masraflara ilişkin belgeler (hak ediş faturası) olduğu ve bunların da hakediş ekine konulduğu ifade edilmiş, ayrıca geri ödenecek masraflar kaleminin firmanın karı ve firmanın riski de dahil olmak üzere ücret dışında kalan her şeyi ihtiva ettiğini, bu unsurlara ilişkin bir belgenin tevsikinin zaten mümkün olamayacağı belirtilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında sözleşmede bahsi geçen kanıtlayıcı belgelerin geri ödenecek masraflara ilişkin olmayıp, ücret ve ücret dışı unsurlara ilişkin olduğunu iddia edilmiş olsa da, ücret dışı unsur diye bahsi geçen zaten “geri ödenecek masraflar” kaleminin ta kendisidir.

Danışmanlık Hizmet Alım Sözleşmelerinin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13.1 inci maddesi;

“Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) *Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.*

c) *b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.” hükmünü,*

“*Hakedişler ve ödeme şekli*” başlıklı 13.3 üncü maddesi ise;

“*Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir.”*

hükmünü haizdir.

Bahsi geçen maddeler birlikte değerlendirildiğinde ücret ödemesine ilişkin tevsik edici belgelerin maaş ve SGK bildirimlerini içerdiği; geri ödenecek masraflara ilişkin tevsik edici belgelerin ise fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri içerdiği anlaşılmaktadır. Buna göre; yükleniciye Geri ödenecek masraflar iş kaleminden, tevsik edilmek kaydıyla, sadece işin ifası sırasında yüklenici tarafından fiilen gerçekleştirilen makul sayılabilecek harcamaların ödenebileceği anlaşılmaktadır. Ancak İdare tarafından yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alım işlerine ilişkin ödeme evraklarının eklerinde bu kalemden ödenecek tutarlar için hiçbir tevsik edici belge bulunmadığı görülmektedir.

İdarenin hakediş ekinde yer aldığını ve ücret dışındaki masraflara ait olduğunu iddia ettiği belgeler, İdarenin kendisinin ilgili döneme ilişkin düzenlemiş olduğu hak ediş belgeleri olup, bunun fatura, makbuz veya diğer kanıtlayıcı belgeler ile ilgisi bulunmamaktadır. İdare, hakediş ekine, ücreti tevsik edici belgeler olarak maaş ve SGK bildirimlerini eklemekte; geri ödenecek masraflar iş kalemine ilişkin olarak ise, kendisinin bahsi geçen ücretin belli bir yüzdesi olarak hesapladığı ve hak edişe ilişkin belgenin bir satırında gösterdiği tutarı geri ödenecek masraflar iş kaleminin tevsik edici belgesi olarak sunmakta ve hak ediş belgesinin ispat edici evrak olduğunu iddia etmektedir. Oysaki “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemine ilişkin bir ödeme yapılabilmesinin şartı, işin devamı sırasında danışmanın fiilen yapmış olduğu makul harcamalar ve bunları ispat etmeye yarayan vesikaların varlığıdır. Ancak İdare buna

ilişkin herhangi bir vesika sunamamakta, kendisinin hazırladığı hak edişi ispat edici vesika olarak görmektedir. Dolayısıyla, İdare tarafından yükleniciye yapılan geri ödenecek masraflar kalemi adı altında yapılan ödemelerde sözleşme hükümlerine riayet edilmediği değerlendirilmektedir.

c) kamu idaresi cevabında başka bir kaleme bağlı olarak onun oranı şeklinde teklif alınmasını engelleyen bir mevzuat hükmünün bulunmadığı, eğer bu uygulama hatalı olsa idi başka bazı kurumların yapmış olduğu benzer ihalelerde idarelere şikâyet veya Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurularının gündeme gelmiş olacağı ifade edilerek yapılan uygulamanın hatalı olmadığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare yapılan uygulamanın herhangi bir mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmediğini iddia etmiş olsa da bu iddia doğru değildir. Zira, bilindiği üzere, birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, herhangi bir iş kalemi için teklif edilen toplam bedel, o iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen bedel ile idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde o iş kalemi için öngörülen miktarın (iş kalemine ait birimin de belirli olması gerekmektedir ancak idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde bu belirleme de pek tabii iş kaleminin muhtevası gereği mümkün olamamıştır) çarpılması suretiyle bulunan bedel olarak tanımlanmaktadır.

Söz konusu idare uygulamasında, ihale mevzuatımızda birim fiyat teklif alma usulü ile ilgili yapılan düzenlemelerle bağdaşmayacak bir biçimde, diğer iş kalemleri için teklif edilen bedellere bağlı bir teklif alma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu bağlı teklif alma usulünün kullanılmış olması de zaten bahse konu iş kaleminin içeriğinin belirli, açık ve net olarak ortaya konulmamış olmasının sonucudur. Bu husus da, geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenmesi gerekliliğine riayet edilmediğinin teyidi niteliğindedir.

BULGU 59: Yerebatan Sarnıcı'nın İhale Mevzuatına Aykırı Bir Şekilde Kiralanması ve İhale Yapılmaksızın Kiralamanın Devam Etmesi

Eminönü İlçesi, 38 ada, 35 parselde bulunan Yerebatan Sarnıcı'nın işletme hakkının 3 (üç) yıllığına kiralanması 27.03.1990 tarih ve V-419-172 sayılı belediye encümeni kararı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g pazarlık usulü maddesi ile İstanbul Kültür Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.'ye ihale edilmiştir. Belediye ile İstanbul Kültür Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.

27.03.1990 tarihinde kira sözleşmesini düzenleyip imza etmişlerdir.

Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Kültür Sanat Ürünleri Tic. A.Ş arasındaki kiracılık ilişkisi, kira sözleşmeleri üçer yıllık dönemler halinde uzatılarak devam etmiştir.

Yukarıda zikredilen kiralama işine ait ihalenin, 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkan vermemektedir.

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

Nitekim Danıştay 13 üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; belediyelere ait taşınmazların “Devletin özel mülkü” ve “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer”lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu hususu yer almıştır.

Diğer taraftan, 2886 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde; “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamaz.*” hükmü yer almaktadır.

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

Mezkûr Kanunun “*Meclisin görev ve yetkileri*” başlıklı 18 inci maddesinin (e) bendine göre belediye meclisi; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde

tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verebilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat açıklamaları doğrultusunda belediye encümeni en fazla 3 (üç) yıllığına, belediye meclisi ise 10 (on) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabilmektedir. Ancak fiili durumda mevcut kiracı olan İstanbul Kültür Sanat Ürünleri Tic. A.Ş 28 (yirmi sekiz) yıldır kiracıdır. Kiracının kira süresi 26.03.1993 tarihinde sona ermesine rağmen kiracılık ilişkisi devam etmiştir.

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

Söz konusu bulguya 2015 ve 2016 Yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş, ancak idare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesisinde bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Tarihi ve Bedii Değeri Olan Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik’in 6 ncı maddesinde; taşınmaz malın tahmin edilen bedeli ne olursa olsun ihaleye çıkarılmadan önce Bakanlıktan izin ve görüş alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu itibarla 31.07.2017 tarihli ve 854305-155055 sayılı yazımız ile İstanbul IV Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü’nden kiralama ihalesine ilişkin izin ve/veya görüş talebinde bulunulmuş olup cevabi 14.08.2017 tarihli ve 1318 sayılı yazıda muhtelif bilgi ve belgelerin Müdürlüklerine gönderilmesi istenmiştir. İstenilen bilgi ve belgeler toparlandıktan sonra 25.10.2017 tarihli ve 1199753-210007 sayılı yazımızla İstanbul IV Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü’nden kiralama ihalesine ilişkin izin ve/veya görüş talebinde bulunulmuş olup bugüne değin herhangi bir cevap gelmemiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 73 üncü maddesi gereğince yürürlüğe giren Tarihi ve Bedii Değeri Olan Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik’in 6 ncı maddesi hükmü kapsamında ihaleye çıkılmadan önce Bakanlıktan izin ve görüş alınması gerektiğinden bahisle gerekli yazışmalara başlanıldığı ve ilgili yerlerden cevap beklendiği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanunun “Tarihi ve bedii değeri olan taşınmaz malların kiraya verilmesi”

başlıklı 73 üncü maddesinde;

“Tarihi ve bedii değeri olan taşınmaz mallar Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınarak, Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikte tespit olunacak esas ve şartlara göre, Maliye Bakanlığınca kiraya verilebilir....” hükmü yer almakta olup, ilgili maddeye istinaden Tarihi ve Bedii Değeri Olan Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik 16.12.1984 tarih ve 18607 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe girmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1 inci maddesinde;

“Tarihi ve bedii değeri olan Hazinesin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların kiraya verilmesi işlemleri bu Yönetmelik hükümlerine göre yürütülür.” hükmü yer almakta olup, bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanabilmesi için kiraya verilecek taşınmazın ya Hazinesin özel mülkiyetinde bulunması ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması gerekmektedir.

Ancak, bulguda da ifade edildiği üzere “Hazinesin özel mülkiyetindeki” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” ifadelerinden; belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği anlaşılmaktadır. Nitekim Danıştay 13 üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; belediyelere ait taşınmazların “Devletin özel mülkü” ve “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer”lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu hususu yer almıştır. Dolayısıyla mezkur Yönetmelik hükümlerinin Belediye taşınmazlarının kiralanması hakkında uygulanması mümkün görünmemektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalardan hareketle, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ancak 73 üncü madde dikkate alınmaksızın ihale yapılmak suretiyle kiralanması gerekmele birlikte, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar dışında 2886 sayılı Kanunun 1 inci maddesi kapsamında bulunan Belediye ve İl Özel İdarelerinin özel mülkiyetindeki tarihi ve bedii değeri olan taşınmazları da içine alacak şekilde 2886 sayılı Kanunun 73 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan “Tarihi ve Bedii Değeri Olan Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik”te gerekli değişikliklerin yapılmasının uygun olacaktır.

BULGU 60: Sayıştayın İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulan Yönetmeliklerin Bulunması

Büyükşehir Belediyesince uygulanan bazı yönetmeliklerle ilgili olarak Sayıştay'ın istisari görüşünün alınmadan işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "*Daireler Kurulu*" başlıklı 27 nci maddesinin dördüncü fıkrasında "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istisari görüşü alınarak yürürlüğe konulur...*" hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "*Denetim Grup Başkanlıkları*" başlıklı 57 nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) alt bendinde de "*Görev alanlarına giren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenen yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında grup görüşünü oluşturmak.*" denilmektedir.

Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşıldığı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelik ile bu nitelikteki düzenleyici işlemler için Sayıştay istisari görüşünün verilmesinin Daireler Kurulu'nun yetkisinde olduğu ve bu yetkisini denetim grup başkanlıkları eliyle yerine getireceği düzenlenmiştir.

İstanbulkartın toplu taşımada kullanılmasına ilişkin olarak çıkarılan, indirimli ve ücretsiz kart çeşitleri gibi mali nitelikte düzenlemeler içeren ve 2016 yılında Sayıştay'ın istisari görüşü alınmadan yürürlüğe giren "*İstanbulkart Yönetmeliği*"nde 14.07.2017 tarih ve 1170 sayılı Meclis kararı ile gerek ücret tarifesi gerekse diğer hususlara ilişkin değişiklikler içeren Yönetmelik değişikliklerinde de Sayıştay'ın istisari görüşü alınmamıştır. Bunun yanı sıra 12.05.2017 tarih ve 764 sayılı Meclis kararı ile günün koşullarına, mevzuat değişikliklerine, ekonomik göstergelere, bilimsel gelişmelere, mezar yerlerinin coğrafi ve fiziksel özelliklerine göre yeniden düzenlenmesi ihtiyacına binaen "*İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği*" de bir önceki uygulamayı yürürlükten kaldırmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Ancak, bu Yönetmelik de Sayıştay istisari görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu yönetmeliklerin uygulayıcılar nezdinde mali nitelikte sorumluluklar doğurabileceği hususunun dikkate alınarak kamu idaresinin Sayıştay'ın istisari görüşü gereken düzenlemelerinin mevzuata uygun şekilde yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen yönetmelikler ve mali nitelikte hüküm içeren düzenlemeler için; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin ilgili hükümleri gereği Sayıştay’ın istişari görüşü alınacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında mali nitelikte hüküm içeren düzenlemeler için Sayıştayın istişari görüşünün alınacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu tespit takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**2017 YILI BİLANÇOSU****AKTİFLER**

I	II	III	AÇIKLAMA	2017
1			DÖNEN VARLIKLAR	7.285.510.306,28
1	10		HAZIR DEĞERLER	288.376.410,27
1	10	102	BANKA HESABI	181.734.606,98
1	10	103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ (-)	(236.009.595,11)
1	10	104	PROJE ÖZEL HESABI	3.301,44
1	10	105	DÖVİZ HESABI	2.386.290,08
1	10	106	DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	(10.134.822,00)
1	10	108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	343.340.613,81
1	10	109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	7.056.015,07
1	12		FAALİYET ALACAKLARI	1.323.050.362,74
1	12	120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	467.980.906,33
1	12	121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	781.917.402,37
1	12	122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	8.998.661,46
1	12	126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	7.405.348,73
1	12	127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	56.748.043,85
1	14		DİĞER ALACAKLAR	499.930.558,13
1	14	140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	499.930.558,13
1	15		STOKLAR	261.149.042,71
1	15	150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	261.136.308,91
1	15	157	DİĞER STOKLAR HESABI	12.733,80
1	16		ÖN ÖDEMELER	21.251.648,79
1	16	160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00
1	16	161	PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00
1	16	162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	21.251.648,79
1	18		GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	1.606.838,89
1	18	180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	1.606.838,89
1	19		DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	4.890.145.444,75
1	19	190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ	4.890.145.444,75
1	19	191	İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00
2			DURAN VARLIKLAR	79.298.987.834,26
2	22		FAALİYET ALACAKLARI	85.812.264,87
2	22	220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.231.293,96
2	22	222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	4.191.336,54
2	22	226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	790.782,87
2	22	227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	79.598.851,50
2	23		KURUM ALACAKLARI	830.641.745,77
2	23	232	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	830.641.745,77
2	24		MALİ DURAN VARLIKLAR	5.160.931.075,01
2	24	240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	2.178.403.908,52

PASİFLER

I	II	III	AÇIKLAMA	2017
3			KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7.312.837.699,24
3	30		KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.508.282.330,71
3	30	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	138.782.330,71
3	30	303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	369.500.000,00
3	30	309	KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	1.000.000.000,00
3	31		KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	1.037.426.213,09
3	31	310	CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	1.037.426.213,09
3	32		FAALİYET BORÇLARI	3.815.728.470,97
3	32	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	3.815.728.470,97
3	32	329	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	0,00
3	33		EMANET YABANCI KAYNAKLAR	599.197.479,32
3	33	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	71.467.078,61
3	33	333	EMANETLER HESABI	527.730.400,71
3	36		ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	211.135.037,15
3	36	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	96.554.714,61
3	36	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	23.281.885,22
3	36	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	4.122.000,86
3	36	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	87.176.436,46
3	37		BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	117.587.608,94
3	37	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIGI HESABI	117.587.608,94
3	38		GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	23.480.559,06
3	38	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	23.480.559,06
3	39		DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
3	39	391	HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00
4			UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	12.325.241.945,68
4	40		UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	4.963.763.801,31
4	40	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	763.763.801,31
4	40	403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	4.200.000.000,00
4	40	409	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
4	41		UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	6.787.314.221,64
4	41	410	DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	6.787.314.221,64
4	42		FAALİYET BORÇLARI	327.331.766,30
4	42	429	DİĞER FAALİYET BORÇLARI HESABI	327.331.766,30
4	43		DİĞER BORÇLAR	23.894.644,89
4	43	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	23.894.644,89
4	47		BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	222.937.511,54
4	47	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIGI HESABI	222.937.511,54
4	48		GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
4	48	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

2	24	241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	6.435.330.341,99
2	24	247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	(3.452.803.175,50)
2	25		MADDİ DURAN VARLIKLAR	73.221.602.748,61
2	25	250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	25.566.852.997,12
2	25	251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	25.197.785.021,29
2	25	252	BİNALAR HESABI	2.596.580.413,72
2	25	253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR	261.947.084,94
2	25	254	TAŞITLAR GRUBU	1.577.977.061,63
2	25	255	DEMİRBAŞLAR GRUBU	686.870.887,10
2	25	256	HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	1.129.535.400,30
2	25	257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(1.644.621.914,94)
2	25	258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	16.882.597.556,10
2	25	259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	966.078.241,35
2	26		MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00
2	26	260	HAKLAR HESABI	54.468.664,28
2	26	268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(54.468.664,28)
2	28		GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0,00
2	25	258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	16.882.597.556,10
2	28	280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	0,00
2	29		DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00
2	29	294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	1.162.525,04
2	29	299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(1.162.525,04)
AKTİFLER TOPLAMI				86.584.498.140,54

300-400 GRUBU TOPLAMI				19.638.079.644,92
5			ÖZ KAYNAKLAR	66.946.418.495,62
5	50		NET DEĞER	49.743.870.358,45
5	50	500	NET DEĞER HESABI	49.743.870.358,45
5	57		GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	13.788.164.633,04
5	57	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	13.788.164.633,04
5	59		DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	3.414.383.504,13
5	59	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	3.414.383.504,13
500 GRUBU TOPLAMI				66.946.418.495,62
PASİFLER TOPLAMI				86.584.498.140,54

2017 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Hesap 1	Hesap 2	Giderin Türü	Bakiye
630	01		PERSONEL GİDERLERİ	1.049.140.892,02
630	01	01	MEMURLAR	489.741.837,32
630	01	02	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	114.874.415,70
630	01	03	İŞÇİLER	432.528.411,01
630	01	04	GEÇİCİ PERSONEL	4.312.249,47
630	01	05	DİĞER PERSONEL	7.683.978,52
630	02		SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	165.661.377,64
630	02	01	MEMURLAR	64.813.213,36
630	02	02	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	17.250.566,10
630	02	03	İŞÇİLER	83.597.598,18
630	03		MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	4.566.481.394,05
630	03	01	ÜRETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	81.204,25
630	03	02	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	473.841.222,74
630	03	03	YOLLUKLAR	4.842.669,67
630	03	04	GÖREV GİDERLERİ	109.736.980,85
630	03	05	HİZMET ALIMLARI	3.868.641.370,77
630	03	06	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	2.533.453,07
630	03	07	MENKUL MAL, GAYRİ MADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	106.766.560,70
630	03	08	GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	37.760,00
630	03	09	TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ	172,00
630	04		FAİZ GİDERLERİ	185.762.330,95
630	04	02	DİĞER İÇ BORÇ FAİZ GİDERLERİ	92.198.221,11
630	04	03	DIŞ BORÇ FAİZ GİDERLERİ	93.564.109,84
630	05		CARİ TRANSFERLER	859.230.759,60
630	05	01	GÖREV ZARARLARI	22.119.620,47
630	05	02	HAZİNE YARDIMLARI (MAHALLİ İDARE YARDIMLARI)	
630	05	03	KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLARA YAPILAN TRANSFERLER	219.910.695,42
630	05	04	HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER	616.771.794,58
630	05	06	YURTDIŞINA YAPILAN TRANSFERLER	428.649,13
630	07		SERMAYE TRANSFERLERİ	359.483.534,92
630	07	01	YURTIÇİ SERMAYE TRANSFERLERİ	359.483.534,92
630	11		DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	2.197.441.199,99
630	11	01	DÖVİZ MEVCUDUNUN DEĞERLENMESİNDE OLUŞAN OLUMSUZ KUR FARKLARI	33.777.383,14

Hesap Kodu	Hesap 1	Hesap 2	Gelirin Türü	Bakiye
600	01		VERGİ GELİRLERİ	132.284.224,92
600	01	03	DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ	95.390.897,76
600	01	06	HARÇLAR	36.893.327,16
600	03		TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	2.910.052.558,53
600	03	01	MAL VE HİZMET SATIŞ GELİRLERİ	368.349.592,77
600	03	05	KURUMLAR KARLARI	2.086.693.136,47
600	03	06	KİRA GELİRLERİ	450.099.271,97
600	03	09	DİĞER TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	4.910.557,32
600	04		ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	34.193.935,16
600	04	01	YURT DIŞINDAN ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	627.008,68
600	04	04	KURUMLARDAN VE KİŞİLERDEN ALINAN YARDIM VE BAĞIŞLAR	30.751.500,10
600	04	05	PROJE YARDIMLARI	2.815.426,38
600	05		DİĞER GELİRLER	11.192.122.261,13
600	05	01	FAİZ GELİRLERİ	9.430.786,87
600	05	02	KİŞİ VE KURUMLARDAN ALINAN PAYLAR	10.818.752.374,95
600	05	03	PARA CEZALARI	166.393.835,10
600	05	09	DİĞER ÇEŞİTLİ GELİRLER	197.545.264,21
600	11		DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	864.804.367,86
600	11	01	DÖVİZ MEVCUDUNUN DEĞER OLUMLU KUR FARKLARI	87.537.925,50
600	11	03	STOKLARIN DEĞ. OLUŞAN OLUMLU FARKLAR	
600	11	06	KUR DEĞ. NEDENİYLE DÖVİZ CİNSİ BORÇ STOK. AZALIŞ	736.489.891,37
600	11	07	KUR DEĞ. NEDENİYLE DÖVİZ CİNSİNDEN ALACAK ARTIŞ	40.776.550,99
600	11	99	DİĞER DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	
600	25		KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN ELDE EDİLEN GELİRLER	6.090.868,21
600	25	01	GENEL BÜTÇE KAPS. KAMU İDARE. BEDELSİZ ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIK. ELDE EDİLEN GELİRLER	3.935.145,85
600	25	02	ÖZEL BÜTÇE KAPS. KAMU İDARE. BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VAR. ELDE EDİLEN GELİRLER	634,84
600	25	05	MAHALLİ İDARELERDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN ELDE EDİLEN GELİRLER	2.155.087,52
BÜTÇE GİDERİ TOPLAMI				15.139.548.215,81
FAALİYET SONUCU				3.414.383.504,13

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	11	06	KUR DEĞİŞİKLİĞİ NEDENİYLE DÖVİZ CİNSİ BORÇ STOKUNDAKİ ARTIŞLAR	2.153.277.576,38
630	11	99	DİĞER DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	10.386.240,47
630	12		GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDERLER	6.494.574,68
630	12	01	VERGİ GELİRLERİ	231.055,88
630	12	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	2.007.315,76
630	12	05	DİĞER GELİRLER	4.256.203,04
630	13		AMORTİSMAN GİDERLERİ	340.803.630,87
630	13	01	MADDİ DURAN VARLIKLARIN AMORT. GİDERLERİ	323.486.623,13
630	13	02	MADDİ OLMAYAN DURAN VAR. AMORT. GİDERLERİ	17.317.007,74
630	14		İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	852.789.705,38
630	14	01	KIRTASIYE MALZEMELERİ	14.626.287,58
630	14	02	BESLENME, GIDA AMAÇLI VE MUTFAK TÜK. MLZ.	3.725.406,78
630	14	03	TIBBİ VE LABORATUAR SARF MALZEMELERİ	16.462.932,23
630	14	04	YAKITLAR, YAKIT KATKILARI VE KATKI YAĞLAR	67.891.754,44
630	14	05	TEMİZLEME EKİPMANLARI	42.979.107,19
630	14	06	GIYECEK, MEFRUŞAT VE TUHAFIYE MALZEMELERİ	20.732.561,96
630	14	07	YİYECEK	220.797,00
630	14	08	İÇECEK	149.331,23
630	14	09	CANLI HAYVANLAR	151.044,26
630	14	10	ZİRAİ MADDELER	364.366.752,22
630	14	11	YEM	813.208,72
630	14	12	BAKIM ONARIM VE ÜRETİM MALZEMELERİ	121.794.082,57
630	14	13	YEDEK PARÇALAR	12.378.589,51
630	14	14	NAKİL VASITALARI LASTİKLERİ	273,76
630	14	15	DEĞİŞİM BAĞIŞ VE SATIŞ AMAÇLI YAYINLAR	1.685.359,47
630	14	16	SPOR MALZEMELERİ GRUBU	19.515.755,13
630	14	17	BASINÇLI EKİPMANLAR	192.886,81
630	14	99	DİĞER TÜKETİM AMAÇLI MALZEMELER	165.103.574,52
630	15		KARŞILIK GİDERLERİ	221.878,55
630	15	04	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIKLARI	221.878,55
630	20		SİLİNE ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	15.328.797,96
630	20	01	GELİRLERDEN ALACAKLARDAN SİLİNEMLER	15.316.659,36
630	20	02	KİŞİLERDEN ALACAKLARDAN SİLİNEMLER	0,03
630	20	03	KURUM ALACAKLARINDAN SİLİNEMLER	12.138,57
630	25		KAMU İDARELERİNE BEDELSİZ OLARAK DEVREDİLEN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	36.194.894,80
630	25	01	GENEL BÜTÇE KAPS. KAMU İDARELERİNE BEDELSİZ DEVREDİLEN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	31.545.359,29
630	25	02	ÖZEL BÜTÇE KAPS. KAMU İDARELERİNE BEDELSİZ DEVREDİLEN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	11.612,35
630	25	05	MAHALLİ İDARELERE BEDELSİZ DEVREDİLEN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	4.637.923,16
630	30		PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	1.090.048.947,27
630	30	06	PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	1.090.048.947,27
630	99		DİĞER GİDERLER	80.793,00
630	99	99	YUKARIDA TANIMLANMAYAN DİĞER GİDERLER	80.793,00
BÜTÇE GİDERİ TOPLAMI				11.725.164.711,68

