



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7.	DENETİM BULGULARI	14
8.	EKLER.....	237

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri	22
Tablo 10: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu	29
Tablo 11: Son 3 Yıla Ait Borçlanma Sınırı Tablosu	29
Tablo 12: Son 3 Yıla Ait Toplam Borç Stoku Tablosu	30
Tablo 13: 2020 Yılı Kreditor Bazlı Borç Stoku	30
Tablo 14: Borçlanma Haddi-Borçlanma Stoku Farkı.....	31
Tablo 15: 2020 Yılı Ecrimisil ve Kira Alacakları Tahakkuk ve Tahsilat Bilgileri	39
Tablo 16: 2020 Yılı Kesin Hesap Verileri Kesinleştikten Sonra Güncellenen Kira ve Ecrimisil Gelirleri Tablosu	40
Tablo 17: Çevre Temizlik Vergisi İlçe Belediyeleri Gecikme Zammı Listesi	48
Tablo 18: Gelir Bütçe Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları.....	58
Tablo 19: Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilerce Kullanılan Belediye Taşınmazları.....	90
Tablo 20: Kiralanan Araçlardan Model Yılı Şartnameye Uygun Olmayanlar	119
Tablo 21: İhaleye Katılan İsteklilere Verilen Puanlar	128
Tablo 22: İhale Dokümanlarında Yükleniciden Talep Edilen Mal ve Hizmetler	139
Tablo 23: Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alımı İş Kalemleri	143
Tablo 24: Mobil İletişim Hizmet Alımı İşine İlişkin Detaylı Tablo	144
Tablo 25: PTO'lu Kamyon Çalıştırılmasına İlişkin Sözleşme Bedeline Esas Birim Fiyat Teklifi	170
Tablo 26: Yer Teslim Tarihlerine İlişkin Detaylı Bilgiler.....	175
Tablo 27: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	192
Tablo 28: TEDAŞ'a Tahsis Edilen Taşınmazlar	203

KISALTMALAR

AŞ	:Anonim Şirket
ATM	:Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)
AYEDAŞ	:İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ
AYKOME	:Altyapı Koordinasyon Merkezi
BEDAŞ	:Boğaziçi Elektrik Dağıtım AŞ
BELTUR AŞ	:Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. AŞ
BJK	:Beşiktaş Jimnastik Kulübü
ÇŞB	:Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
EBİS	:Emlak Bilgi Sistemi
EDS	:Elektronik Denetleme Sistemi
EK	:Ekonomik Kod
GPS	:Global System for Mobile Communications (Mobil İletişim İçin Küresel Sistem)
İBB	:İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	:İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İGDAŞ	:İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret AŞ
İKN	:İhale Kayıt Numarası
İSKİ	:İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSPARK	:İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ
KDV	:Katma Değer Vergisi
KGYS	:Kent Güvenlik Yönetim Sistemi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİPTAŞ	:İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret AŞ
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPDS	:Kamu Personeli Yabancı Dil Tespit Sınavı
KÜLTÜR AŞ	:İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret AŞ
LED	:Işık Yayan Diyot (Light Emitting Diode)
OKAS	:Ortak Kamu Alımları Sözlüğü
PTO	:Power Take Off (Güç Aktarma Kutusu)
TAKBİS	:Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TBF	:Türkiye Basketbol Federasyonu
TEDAŞ	:Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ
TFF	:Türkiye Futbol Federasyonu
TOKİ	:Toplu Komut İdaresi
UHT	:Ultra Yüksek Isı (Ultra High Temperature)
UKOME	:Ulaşım Koordinasyon Merkezi
ÜFE	:Üretici Fiyat Endeksi
YGS	:Yükseköğretime Geçiş Sınavı
LYS	:Lisans Yerleştirme Sınavı
YKS	:Yüksek Öğretim Kurumları Sınavı
YİKOB	:Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İSKİ'nin Görev ve Yetki Alanında Yer Alan Taşınmazların İBB Envanterinde Yer Alması
2. Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi
3. Kurumun İç İmkânları ile Ürettiği Yazılımların Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi
4. Sosyal Tesislere Ait İhaleler Kapsamında Alınan Teminatların İdarenin Muhasebe Hesaplarına Kaydedilmesi
5. Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması
6. Tüm Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması
7. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması
2. Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi
3. Evsel Katı Atık Hizmetlerinin Ücretlendirilmesine Yönelik Çalışma Yapılmaması
4. Ecrimisil ve Kira Gelirlerine ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması
5. Toplu Ulaşım Hizmetlerine Ait Ücretlerin Tahsil Edilmesi ve Toplanan Gelirin Paylaştırılması İşlerinin Belediye Şirketine Devredilmesi
6. İSKİ Tarafından Yapılan Kazı İşlerine İlişkin Malzeme Zayiat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin Ruhsat Verilirken Tahsil Edilmesi Gerekirken İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi
7. Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve Söz Konusu Gecikme Zamlarının Takip Edilmemesi

8. İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
9. Bazı İşlere Ait Hakedişlerin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Sorgulanmaması
10. Açık Hava Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İшінde Şartname ve Sözleşmelere Göre Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi
11. Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Sırasında Alınması Gereken Teminat Bedellerinin İSKİ'den Alınmaması
12. Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması
13. Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı'nda Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer alması
14. Deniz Taksi Hizmetlerinin İhalesiz Yürütülmesi ve Ruhsatlandırma İşlemlerinin Yapılmaması
15. Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi
16. Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi
17. Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması
18. Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması
19. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Usulü Haline Gelmesi
20. Hizmet Binaları İçerisinde Faaliyet Gösteren Banka Şubelerinden Taşınmaz Kullanım Bedelleri ile Bazı Sabit Giderlerin Alınmaması
21. Kiralama Suretiyle Edinilmiş Olan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi

22. Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması
23. Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi
24. İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi
25. Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi
26. 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İhalelerinin Sözleşme ve Eki Belgelerinde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümlerin Yer Alması
27. Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İhalesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması
28. Araç Kiralama İhalesinde Teknik Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uygun Olmayan Araçların İdareye Teslim Edilmesine Rağmen Gerekli İhtarın Yapılmaması ve Böylece Yüklenici Hakkında Sözleşmede Bulunan Yaptırımların Uygulanmaması
29. Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi
30. Aşırı Düşük Fiyat Teklifi Sorgulamasının Yapılmamış Olması
31. Farklı Yüklenicilerce Yerine Getirilmesi Mutat Olan Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İdarece Bir Arada İhale Edilmesi
32. GSM Operatörüyle İhale Mevzuatında Belirtilen Usullere Uyulmadan Sözleşme İmzalanması
33. Bazı Hizmet Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
34. Araç Kiralama İhalesi Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi
35. Araç Kiralama İhalesi Kapsamında, Mevzuatında İzin Verilenin Üzerinde Motor Hacimli Araç Temin Edilmesi
36. Araç Kiralama İhalelerinin Sözleşme ve Eki Belgelerinde, Sürücüyü Verilecek Ücretin Mevzuatta Belirtilen Üst Sınırı Aşmasına Neden Olan Düzenlemelere Yer Verilmesi

37. Yapım İŖi İhalelerinde İŖ Programı DeęiŖiklięi Sonrasında, İŖ Programı DeęiŖiklięinden Önceki Dönemde Ödenen Fiyat Farklarının Güncellenerek Yeniden Hesaplanıp Ödenmesi
38. İhale İptaline Neden Olan İlan ve Ŗartname Hükümünün Yeniden İhale Dokümanlarına Konularak İhaleye Çıkılması
39. İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İŖinde Sözleşme ve İdare Onayı Olmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması
40. Kış Ŗartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İŖinde Ŗartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması ve Usulüne Uygun Olmayan Süre Uzatımı Verilmesi
41. Kreş ve Çocuk Etkinlik Merkezi Yapım İŖlerinde Mevzuat Gereği İhale Öncesi Tamamlanması Gereken İşlemler Yerine Getirilmeden İhaleye Çıkılması
42. Muhtarlık Ziyaretleri, İstiŖare ve Koordinasyon Toplantıları ile Organizasyon Hizmet Alımı İŖinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması
43. Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alımı İŖinde Hatalı Uygulamaların Yapılması
44. Yapım İşlerine İliŖkin Ödeme Sürecinde Düzenlenip İdareye Teslim Edilmesi Gereken Belgelerde Eksiklikler Bulunması
45. İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere Ait Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve Söz Konusu Bedellerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
46. Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi
47. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
48. Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması
49. Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi
50. İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otoparkında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması

51. Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketine İdare Taşınmazlarının Tahsis Edilmesi
52. Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi
53. Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması
54. Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Resmî Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında İdarenin Spor Tesislerinde Çalıştırılması
55. KİPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Bazılarının Henüz Devredilmemiş Olması
56. Park, Yeşil Alan ve Kamu Bahçelerinin Yapım ve Onarım İşinde İhale Mevzuatına Uygun İşlem Tesis Edilmemesi
57. Sosyal Yardım Kapsamında Dağıtılmak Üzere Alınan Paketlenmiş Sütlerin İhale Yapılmadan Kamu İhale Kanunu'nun İstisnaları Düzenleyen Hükümü Hilafına Satın Alınması
58. Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi
59. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
60. Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi
61. Kurum Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklilerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi
62. Bazı Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadığı Halde Faaliyette Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığıdır. Doğrudan Başkana bağlı Genel Sekreterlik İdarenin en önemli icra organıdır. 1. Hukuk Müşavirliği Genel Sekretere bağlıdır. Genel Sekretere bağlı 7 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 29 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	19.172	8.352
Sözleşmeli Personel	-	1.928
Sözleşmeli (Sanatçı) Personel	503	289
Kadrolu İşçi	9.564	2.990
Geçici İşçi	-	8
TOPLAM	29.239	13.567
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	23.916

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

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

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

Ayrıca Belediyenin doğrudan veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 28 adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen/ Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	1.662.894.000,00	61.520.663,61	1.724.414.663,61	1.574.176.878,40	150.237.785,21	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	243.098.000,00	9.067.939,55	252.165.939,55	230.368.073,01	21.797.866,54	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	7.341.825.000,00	739.795.234,27	8.081.620.234,27	6.587.542.949,77	1.494.077.284,50	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	1.506.300.000,00	-300.732.867,32	1.205.567.132,68	969.109.570,80	236.457.561,88	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.576.403.000,00	591.934.120,58	3.168.337.120,58	3.138.642.340,81	29.694.779,77	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	9.874.330.000,00	-349.526.558,15	9.524.803.441,85	7.464.686.428,77	2.060.117.013,08	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	570.150.000,00	580.644.833,31	1.150.794.833,31	1.028.300.536,31	122.494.297,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	275.000.000,00	377.000.000,00	652.000.000,00	627.000.000,00	25.000.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	1.800.000.000,00	-1.709.703.365,85	90.296.634,15	0,00	90.296.634,15	0,00
TOPLAM		0,00	25.850.000.000,00	0,00	25.850.000.000,00	21.619.826.777,87	4.230.173.222,13	0,00

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 25.850.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 21.619.826.777,87 TL Bütçe Gideri yapılmış, 4.230.173.222,13 TL ödenek iptal edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 25.850.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 21.250.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark; Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 4.600.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	152.000.000,00	151.497.917,00	-334.290,00	151.163.627,00	99,45
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.248.000.000,00	981.741.075,00	-932.916,00	980.808.159,00	78,59
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	12.000.000,00	27.394.689,00	-4.079,00	27.390.610,00	228,26
05- Diğer Gelirler	15.710.000.000,00	17.952.536.976,00	-1.379.639,00	17.951.157.337,00	114,27
06- Sermaye Gelirleri	4.040.000.000,00	247.997.795,00	-891.652,00	247.106.143,00	6,12
08-Alacaklardan Tahsilat	100.000.000,00	410.975.470,00	0,00	410.975.470,00	410,98
09- Red ve İadeler	-12.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	21.250.000.000,00	19.772.143.922,00	-3.542.575,00	19.768.601.347,00	93,03

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri (%93,03) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%99,45), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%78,59), sermaye gelirleri (%6,12) ve diğer gelirler (%114,27) oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	1.662.894.000,00	1.574.176.878,40	94,66
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	243.098.000,00	230.368.073,01	94,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.341.825.000,00	6.587.542.949,77	89,73
04- Faiz Gideri	1.506.300.000,00	969.109.570,80	64,34
05- Cari Transferler	2.576.403.000,00	3.138.642.340,81	121,82

06- Sermaye Giderleri	9.874.330.000,00	7.464.686.428,77	75,60
07- Sermaye Transferleri	570.150.000,00	1.028.300.536,31	180,36
08- Borç Verme	275.000.000,00	627.000.000,00	228,00
09- Yedek Ödenekler	1.800.000.000,00	0,00	0,00
TOPLAM	25.850.000.000,00	21.619.826.777,87	83,64

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri (%83,64) seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar, cari transferlerde (%21,82), sermaye transferlerinde (% 80,36) ve borç vermelerde (%128) oranında aşılmıştır. Diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	133.135.521,00	146.680.711,00	151.497.917,00	10,17	3,28
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.364.527.927,00	1.362.045.906,00	981.741.075,00	-42,40	-27,92
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	11.774.783,00	11.058.952,00	27.394.689,00	-6,08	147,72
Diğer Gelirler	13.109.081.352,00	14.067.588.991,00	17.952.536.976,00	7,31	27,62
Sermaye Gelirleri	2.721.850.590,00	3.718.726.104,00	247.997.795,00	36,62	-93,33
Alacaklardan Tahsilat	106.771.139,00	250.969.706,00	410.975.470,00	135,05	63,76
TOPLAM	18.447.141.312,00	19.557.070.370,00	19.772.143.922,00	6,02	1,10
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-22.193.484,00	-19.771.338,00	-3.542.575,00	-10,91	-82,08
NET TOPLAM	18.424.947.828,00	19.537.299.032,00	19.768.601.347,00	6,04	1,18

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 231.302.315,00 TL'lik (%1,18) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 3.470.728.309,00 TL (%93,33) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 380.304.831,00 TL (%27,92) azalış olmasına rağmen; diğer gelirlerdeki 3.884.947.985,00 TL (%27,62) ve alacaklardan tahsilat 160.005.764,00 TL (%63,76) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışta, büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	1.151.664.818,93	1.476.865.023,96	1.574.176.878,40	28,24	6,59
SGK Devlet Prim Giderleri	186.704.154,07	221.786.962,99	230.368.073,01	18,79	3,87
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.100.661.712,55	6.767.823.030,99	6.587.542.949,77	10,94	-2,66
Faiz Giderleri	436.609.589,34	808.373.833,52	969.109.570,80	85,15	19,88
Cari Transferler	1.309.940.442,08	2.108.454.266,27	3.138.642.340,81	60,96	48,86
Sermaye Giderleri	12.355.109.457,61	8.699.151.774,28	7.464.686.428,77	-29,59	-14,19
Sermaye Transferleri	355.335.191,12	1.283.200.894,32	1.028.300.536,31	261,12	-19,86
Borç Verme	252.000.000,00	52.256.009,93	627.000.000,00	-79,26	1.099,86
TOPLAM	22.148.025.365,70	21.417.911.796,26	21.619.826.777,87	-3,30	0,94

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 201.914.981,61 TL (%0,94) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 97.311.854,44 TL (%6,59), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 8.581.110,02 TL (%3,87) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 180.280.081,22 TL'lik (%-2,66), sermaye giderlerinde 1.234.465.345,51 TL'lik (%-14,19) ve sermaye transferlerinde 254.900.358,01 TL'lik (%-19,86) azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 160.735.737,28 TL'lik (%19,88) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 21.003.600.516,54 TL, Faaliyet Geliri 21.359.200.769,51 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 355.600.252,97 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	AĞAÇ AŞ-İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği San. ve Tic. AŞ	60.000.000,00	26.000.000,00	43,33
2	BELBİM AŞ-Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ	32.890.000,00	10.589.098,00	32,2
3	BELTUR AŞ-Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. AŞ	41.000.000,00	40.897.500,00	99,75
4	BİMTAŞ-Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler San. ve Tic. AŞ	34.000.000,00	23.970.000,00	70,5

5	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret AŞ	80.160.000,00	44.104.192,00	55,02
6	İGDAŞ-İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ	1.420.000.000,00	1.341.371.760,00	94,46
7	İSBAK-İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ	72.271.960,00	71.819.677,00	99,37
8	İSFALT AŞ-İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ	75.000.000,00	73.673.222,00	98,23
9	İSPARK-İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ	19.850.000,00	2.979.902,00	15,01
10	İSPER AŞ-İstanbul Personel Yönetim AŞ	90.000.000,00	18.000.000,00	20
11	İSTAÇ-İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret AŞ	128.000.000,00	124.137.856,00	96,98
12	İstanbul Enerji San. ve Tic. AŞ	20.635.000,00	10.317.500,00	50
13	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ	89.400.000,00	89.354.237,00	99,95
14	İstanbul İmar İnşaat AŞ	3.501.163.000,00	3.489.929.667,00	99,68
15	İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ	65.633.612,00	59.070.252,00	90
16	İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama AŞ	10.000.000,00	3.500.000,00	35
17	İSTON-İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ	28.500.000,00	19.689.375,00	69,09
18	İstanbul Yönetim Yenileme AŞ	15.480.000,00	15.405.950,00	99,52
19	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret AŞ	400.000.000,00	399.155.601,00	99,79
20	KİPTAŞ-İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım San. ve Tic. AŞ	422.249.861,00	421.089.096,00	99,73
21	KÜLTÜR AŞ-İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi	44.988.000,00	44.929.136,00	99,87
22	SPOR İSTANBUL AŞ-İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. AŞ	61.250.000,00	61.054.000,00	99,68

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği ve Ticaret AŞ	2.800.000,00	2.744.000,00	98
2	Güven Su San. ve Tic. AŞ	2.500.000,00	2.500.000,00	100
3	İSTGÜVEN- İstanbul Güvenlik AŞ	10.000.000,00	10.000.000,00	100
4	İSTTELKOM İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri San. ve Tic. AŞ	5.000.000,00	5.000.000,00	100
5	İstanbul Dijital Medya Ticaret Anonim Şirketi	13.000.000,00	13.000.000,00	100
6	UGETAM- İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik Sanayi ve Ticaret AŞ	10.000.000,00	10.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar tamamlamaları istenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki tespitler yapılmıştır:

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

İstanbul Büyükşehir Belediyesince ilgili yasal düzenlemelerin gereğini yerine getirmek amacıyla 2009 yılından itibaren müteakip dönemlerde İç Kontrol Eylem Planları hazırlanmıştır. 2009 yılında başlayan İç Kontrol Sistemi Kurulması çalışmaları 1’inci Uyum Eylem Planı hazırlanması ve uygulanması ile devam etmiştir.

09.07.2010 tarihinde 2’nci İç Kontrol Eylem Planı (İKEP-02) çalışmalarına ilgili birimlerin temsilcilerinin katılımından oluşan tasarım ekibi ile başlanmış ve bu çalışmalar 28.01.2011 tarihinde tamamlanmıştır. Proje çıktısı olarak 01.11.2011-31.12.2014 arası dönemi kapsayan İKEP-02 oluşturulmuştur.

İKEP-02 kapsamında 110 eylem belirlenmiş olup eylemlerin gerçekleşmesine yönelik üçer aylık dönemlerde izleme faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. İzleme faaliyetleri karne sistematığı şeklinde tasarlanmış, yazılım üzerinden izlenmiş ve düzenli olarak raporlanabilir hale gelmiştir. İKEP-02 uygulama sonuçları 7 aşama üzerinden toplanmıştır.

İlgili birim izleme faaliyetleri ve Sayıştay incelemeleri etrafında İKEP-02 kapsamında beyan bazlı gerçekleştirmeler incelendiğinde, İdare genelinde %59 oranında bir gerçekleştirme elde edildiği tespit edilmiştir. Bu tespit 2015 yılı Haziran ayında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile de paylaşılmıştır.

İKEP-02 dönemi tamamlanmadan 3’üncü Eylem Planı çalışmalarına başlanmış, 2015 yılı itibari ile 01.01.2015–31.12.2016 dönemini kapsayan İKEP-03 yürürlüğe girmiştir. İKEP-03’te 80 eylem belirlenmiş ve bu eylemler belirlenirken Sayıştay raporlarından, denetim raporlarından, stratejik plandan ve İKEP-02 sonuçlarından yararlanılmıştır. İKEP-03, birimler ile yapılan karşılıklı görüşmelerle mutabakat sağlanarak oluşturulmuştur. İKEP-03 gerçekleştirme raporları, Kurumsal Yönetim Sistemi uygulamasından elde edilip 3’er aylık dönemlerde ilgili yöneticilerine gönderilmektedir.

2017-2018 yıllarını kapsayan 4'üncü İç Kontrol Eylem Planı 18 standart, 79 genel şarttan oluştuğu belirtilmiş, 61 genel şarta makul güvence verilerek, 17 eylem öngördüğü anlaşılmıştır. Eylem Planının bütününde 15 eylem tamamlanmış ve bu anlamda eylem planının %88 oranında gerçekleştirildiği beyan edilmiştir.

2018 Aralık ayında 2019-2020 yıllarını kapsayacak 5'inci İç Kontrol Eylem Planı 18 standart ve 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmıştır.

Ayrıca, İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.02.2009 tarihli ve 121 sayılı Kararı ile kurulmuş ve faaliyetlerini devam ettirmektedir. Belediyeye 20 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olup Birim Başkanlığının iç denetçi kadrosunda 19 iç denetçi görev yapmaktadır.

İç Denetim Birimi Başkanlığının kurulmasıyla birlikte, İç Denetim Sisteminin Kurulması konusunda İç Denetim Birimi Başkanlığınca bir sistem denetimi yapılmış, yapılan denetim sonucunda 15.03.2013 tarihli ve 2012-6 sayılı Sistem Denetim Raporu hazırlanmış ve üst yöneticiye raporlanmıştır. Ayrıca, 28.03.2013 tarihli ve 188/60836 sayılı yazı ile İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmiştir.

Ancak, iç denetim birimi kurulmuş olmasına rağmen, yukarıda belirtilen denetim ve raporlama dışında, İdarenin iç kontrol faaliyetlerine ilişkin herhangi bir denetim ve raporlama faaliyetinin gerçekleşmemiş olması asli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İSKİ'nin Görev ve Yetki Alanında Yer Alan Taşınmazların İBB Envanterinde Yer Alması

İdarenin taşınmaz envanteri ve muhasebe kayıtlarında, Su ve Kanalizasyon İdaresinin görev ve yetki alanında bulunan su isale hatları, drenaj kanalları, kanallar, su arıtma tesisleri ve bunlara benzer taşınmazlar ile bu taşınmazlara ait amortisman kayıtları yer almaktadır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun “Görev ve Yetkiler” başlıklı 2’nci maddesinde;

-İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması,

-Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması,

-Görev alanı içindeki yeraltı veya yerüstü tüm su kaynaklarının su kaybından ve kirlilikten korunması için her türlü etüt, proje, tesis, yapı ve sistem kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek görevleri,

-Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevlerin yürütülmesi ve bu konulardaki yetkilerin kullanılması,

İSKİ'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Mezkûr Kanun’un “Devir işleri” başlıklı 26’ncı maddesinde ise aynen;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası gereğince Cumhurbaşkanı Kararı ile su ve kanalizasyon işleri İSKİ'ye verilecek belediye ve köyler ile yakın çevresindeki belediye ve köylerin İstanbul Belediyesine bağlanmaları halinde bu belediye ve köylerin mevcut su, kanalizasyon tesisleri ve bunlarla ilgili taşınır ve taşınmaz malları, hak ve borçları ve personeli tüm özlük hakları ile birlikte bir protokolle İSKİ'ye devredilir” amir hükmü yer almaktadır.

Belirtilen düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, su ve kanalizasyon idaresi kurulan büyükşehir belediyelerinde, su ve kanalizasyona ilişkin görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması, ilgili su ve kanalizasyon idaresinin uhdesinde olduğundan, İBB taşınmaz envanteri ve muhasebe kayıtlarında yer alan su ve kanalizasyon tesisleri ve bunlarla ilgili taşınır ve taşınmaz mallar, hak ve borçlar ve personelin tüm özlük haklarının düzenlenecek bir protokolle İSKİ'ye devredilmesi gerekmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin taşınmaz envanteri ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde; İSKİ'nin görev ve yetki alanında bulunan yukarıda bahsedilen türdeki taşınmazlar ile bu taşınmazlara ait amortisman kayıtlarının İdarenin envanter ve muhasebe sisteminde yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İSKİ'nin görev ve yetki alanında yer alan taşınmazların İSKİ'ye devir işlemleri ile ilgili çalışmalara başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2560 sayılı Kanun uyarınca, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde su ve kanalizasyon hizmetleri ile ilgili tüm görev, yetki ve sorumluluk su ve kanalizasyon idarelerinde olduğu için, İBB envanterinde yer alan ve İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin görev, yetki ve sorumluluk alanını ilgilendiren taşınmazların bu İdareye devri veya tahsisi mümkün kılınmalıdır.

BULGU 2: Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi

İdareye ait olan fiber optik kablo ve altyapı hatlarının kurulumu için yapılan harcamalar 630-Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesi uyarınca, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 190'ncü maddesinde ise; 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Yönetmelik'in 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının işleyişinin düzenlendiği 191'inci maddesinde;

“... ”

Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yer üstü düzenlerine ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir.”,

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin açıklandığı 204’üncü maddesinde;

“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır”,

630-Giderler Hesabının niteliğinin açıklandığı 372’nci maddesinde ise;

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

Hükümlerine yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre; bir işin gerçekleştirilmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için yeraltı veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin yapım aşamasında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, geçici kabul yapılmasından sonra 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye hizmetlerinin sunulması ve kendi işleyişi amacıyla döşenen, tamamı Belediyeye ait olan ve 2020 yılı imalat fiyatları ile toplam 125.939.215,00 TL’lik fiber optik kablo ve altyapı hatlarının yapımı için yapılan harcamaların 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Oysa yukarıda açıklandığı üzere, söz konusu harcamaların, doğrudan giderleştirilmek yerine, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıt yapılmak suretiyle takibi sağlanmalı; akabinde, söz konusu yatırımların tamamlanıp geçici kabullerinin yapılmasından sonra ise 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Yukarıda belirtilen hatalı muhasebe işlemi nedeniyle, 2020 yılı mali tablolarında 630-Giderler Hesabı 125.939.215,00 TL fazla, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı aynı tutarda eksik yer almıştır.

BULGU 3: Kurumun İç İmkânları ile Ürettiği Yazılımların Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi

Bilgi İşlem Daire Başkanlığının kendi kaynakları ile ürettiği yazılımlara ilişkin giderler 260-Haklar Hesabına kaydedilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesinde;

"(1) Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir."

Aynı Yönetmelik'in "İç imkânlarla üretilen varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde de;

"(1) Kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yapılan giderler, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedilir."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabının niteliğinin açıklandığı, "Hesabın niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde ise;

"(1) Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır." düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin kendi iç imkânları ile ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yaptıkları giderleri, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydetmeleri gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Bilgi İşlem Daire Başkanlığının kendi iç imkânları ile ürettiği yaklaşık 125 adet portal, web siteleri, vatandaşların kullanımına

sunulan mobil veya internet uygulamaları gibi yazılımların bulunduğu, fakat bunlara ilişkin üretim giderlerinin 260-Haklar Hesabında maliyet bedelleri ile izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme yılında yapılmadığı için, 2020 bilançosunda 260-Haklar Hesabı açısından noksan bilgi oluşmuştur.

Netice olarak, İdarenin iç imkânları ile ürettikleri yazılımlar için yaptıkları giderleri, işlem tarihindeki maliyet bedeli ile 260-Haklar Hesabında takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Sosyal Tesislere Ait İhaleler Kapsamında Alınan Teminatların İdarenin Muhasebe Hesaplarına Kaydedilmesi

İdarenin bütçesinden ayrı bir bütçesi ve muhasebesi olan sosyal tesislere ait nakdi teminatlar ile teminat mektupları Belediye muhasebe kayıtlarında izlenmektedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Esas ve Usullerin amacı, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen sosyal tesislerin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması; işlemlerinin kayıt altına alınması, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş ilkeleri çerçevesinde, yönetimin ve diğer ilgili kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesidir."

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu Esas ve Usuller, kamu kurum ve kuruluşlarının sosyal tesislerinin muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsar..."

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Kamu kurum ve kuruluşu: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile mahalli idareleri ve bunlara bağlı veya bunların kurdukları veyahut üye oldukları birlik ve idareleri,"

“Raporlama birimi” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Kapsama dahil her bir sosyal tesis raporlama birimidir...”

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Usul ve Esaslar’ın “33 Emanet Yabancı Kaynaklar” başlıklı 37’nci maddesinde;

“Bu hesap grubu, sosyal tesislerce yürütülen herhangi bir iş dolayısıyla veya mevzuat gereğince depozito veya teminat olarak yapılan tahsilatların izlenmesi için kullanılır. Bu grup 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabından oluşur.

330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı: Bu hesap, nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır...”

“9 Nazım Hesaplar” başlıklı 50’nci maddesinde ise;

“Varlık, kaynak, gelir ve gider hesapları dışında, muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemleri ile sosyal tesislerin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri, her bir sosyal tesisin ihtiyacına göre bu grupta açılacak hesaplara kaydedilir.”

Denilmektedir.

Söz konusu Usul ve Esaslar’daki düzenlemeye göre, kapsama dahil sosyal tesislerin ilgili oldukları idarelerden ayrı bir bütçe, muhasebe ve raporlama sistemleri vardır. Bu nedenle, sosyal tesislerin mali işlemlerinin, ilgili oldukları idarelerden ayrı olarak muhasebeleştirilip raporlanması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, sosyal tesislere ait mali işlemlerin ilgili idarenin muhasebesine yansıtılması hem kamu idaresinin hem de sosyal tesisin mali tablolarının hatalı bilgi vermesine neden olacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi İşletmeler Şube Müdürlüğü tarafından, sosyal tesislerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla mal ve hizmet alımı ihaleleri yapıldığı, ancak ihaleler kapsamında alınan 1.310.472,93 TL’lik nakdi teminat ile 23.742.368,16 TL’lik teminat mektubunun, ayrı mali tabloları bulunan sosyal tesislerin hesapları yerine İstanbul Büyükşehir Belediyesinin teminat hesaplarına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Netice olarak, sosyal tesislerin ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan ihaleler kapsamında alınan nakdi teminatlar ile teminat mektuplarının İdarenin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının mali tabloları da etkileyecek şekilde 1.310.472,93 TL fazla ve 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabının da 23.742.368,16 TL fazla gözükmesine neden olmuştur.

BULGU 5: Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların envanter bilgileri ile muhasebe kayıtları birbiri ile uyuşmamaktadır.

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

İdarede, taşınmaz kayıt ve yönetimine ilişkin faaliyetler Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığınca, taşınmazlara ilişkin işlem ve faaliyetlerin muhasebeleştirilmesi çalışmaları ise Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yürütülmektedir. Ancak iki daire başkanlığı arasında taşınmaz kayıt, değerlendirme, yönetim ve muhasebeleştirmeye ilişkin sistem entegrasyonu olmadığı için 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar hesap gruplarında eksik bilgi ve hatalara neden olmaktadır.

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

Bu bağlamda çıkarılan Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında, "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır*" hükmü yer almaktadır.

Mezkûr maddenin devamında:

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

- Tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların, iz bedeli;
- Orta malları başlığı altında kayıtlı olan taşınmazların, iz bedeli;
- Genel hizmet alanları başlığı altında kayıtlı olan taşınmazların da iz bedeli;

Üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden (TAKBİS) belli aralıklarla ve manuel yöntemlerle veri temin ederek oluşturduğu Emlak Bilgi Sistemi (EBİS) bilgi havuzunda, son verilere göre hisseli veya tam hisseli toplam 27.785 adet taşınmaz 210.082.037.925,00 TL değerleme bedeli ile yer alırken; söz konusu taşınmazların, muhasebe sistemi kayıtlarında yer alan bilgilerden süzülerek oluşturulan bilanço ve mizan verilerinde aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde yer aldığı tespit edilmiştir:

Tablo 9: 250, 251 ve 252 Hesap Kodlarına İlişkin Bilanço ve Mizan Kaydı Bilgileri

Hesap Kodu	Hesap Adı	2018 (TL)	2019 (TL)	2020 (TL)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	22.478.757.115,91	23.088.786.948,92	26.779.385.836,55
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	26.452.641.647,08	30.554.176.403,87	31.492.727.191,13
252	Binalar Hesabı	3.001.085.878,32	3.514.340.531,96	3.994.606.614,43
Hesap Grubu Toplamı		51.932.484.641,31	57.157.303.884,75	62.266.719.642,11

Sonuç olarak, bahse konu sistem entegrasyonu olmayışı nedeniyle envanterde yer alan 210.082.037.925,00 TL'lik taşınmazın, muhasebe kayıtlarına ancak 62.266.719.642,11 TL olarak yansıtıldığı görülmüş olup, söz konusu farkın amortisman uygulaması dışında kalan tutarının tespit edilerek ilgili varlık hesaplarında gerekli kayıt güncellemelerinin ve varsa yeni kayıtların yapılmasının varlık hesaplarındaki muhasebe kaydı uyumunu sağlama açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

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

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

Yapılan incelemede, İdarenin yatırımcı birimleri tarafından, tapuda kayıtlı olan taşınmazlar formunda yer alan taşınmazlara değer arttırıcı bir işlem yapıldığında, bu

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

Söz konusu durum, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından tutulan kayıtların hatalı ve eksik olmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen duruma ilişkin program çalışmalarına başlanıldığı, Emlak Bilgi Sistemi (EBİS) programı ile envanter kayıtlarının birebir uyumlu hale getirilerek yatırımcı birimlerin değer arttırıcı işlemlerine ait belgelerin gönderilmesinin sistem üzerinden sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, İdarenin belirttiği çalışmalar yılında yapılmadığı için, 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda toplam 147.815.318.282,89 TL noksan bilgi oluşmuştur.

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

İdare tarafından mal ve hizmet üreten birimleri olarak belirlenen 23 müdürlüğünün, yıl içerisinde yapmış olduğu tüm mal ve hizmet alımları karşılığında ödediği katma değer vergisi, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına alınarak indirim konusu yapılmaktadır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin Konusunu Teşkil Eden İşlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının 3/g bendinde;

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

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

"2.1. Genel Olarak

3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler,

üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

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

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

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

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

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

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu

hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.” denilmektedir.

Bu bağlamda;

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediye bünyesindeki 23 müdürlük tarafından sadece gelir elde edilen yapım ve hizmet işleri ile metro ve otopark yapımlarında ödenen KDV tutarlarının indirim konusu yapıldığı, bu kapsama girmeyen tüm mal alımları ile 23 müdürlük dışındaki diğer harcama birimlerinin giderleri karşılığında ödenen KDV tutarlarının indirimi konusu yapılmadığı, 2021 yılından itibaren ise bulgu doğrultusunda Belediye birimlerince yürütülen yapım ve hizmet işleri ile ilgili katma değer oluşturan alanların ayrıştırılmasına ve sadece katma değer oluşturan faaliyetler karşılığında ödenen KDV tutarlarının indirime konu edilmesine yönelik çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca,

KDV uygulamasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yeni bir düzenleme yapılmasının da uygun olacağı belirtilmiştir.

İdare değerlendirmesinde KDV indirimlerinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiği belirtilmesine rağmen, aynı değerlendirmede, 2021 yılından itibaren Belediye birimlerince yürütülen yapım ve hizmet işleri ile ilgili katma değer oluşturucu alanların ayrıştırılmasına ve sadece katma değer oluşturan faaliyetler karşılığında ödenen KDV tutarlarının indirimine konu edilmesine yönelik çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Bulguda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; 2020 yılı içerisinde İdarenin 23 Müdürlüğünün gerçekleştirdiği tüm hizmet ve mal satın alımlarının, diğer bir ifadeyle, İdare tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmet ve mal alımlarının karşılığında ödenen KDV tutarlarının da indirim konusu yapılmak suretiyle mevzuata aykırı davranıldığı açıktır. Diğer taraftan, Belediye birimlerince yürütülen yapım ve hizmet işleri ile ilgili katma değer oluşturucu alanların ayrıştırılmasına ve sadece katma değer oluşturan faaliyetler karşılığında ödenen KDV tutarlarının indirimine konu edilmesine yönelik çalışmalara 2021 yılından itibaren başlanacağı ve mevzuata uygun işlem tesis edilebilmesi için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yeni bir düzenleme yapılmasının da gerekli olduğu belirtilmiş olsa da; satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmet ve mal alımlarının ayrıştırılmasının önünde fiili ve hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, 23 müdürlükçe yapılan tüm mal ve hizmet alımlarında indirim hakkı doğurmayan KDV ödemelerinin de indirim kapsamında değerlendirilmesi ve bu doğrultuda muhasebeleştirilmesi nedeniyle; 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında olması gerekenden fazla tutar, 630-Giderler Hesabı (veya ilgili varlık hesabında) ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında olması gerekenden eksik tutar yer almıştır.

BULGU 7: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Belediyede geçmiş yıllarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan, sonrasında 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı ile temin edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamıştır.

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

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

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

4734 sayılı Kanun'un 62/e maddesi bahsi geçen Kanun ile değiştirilerek personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları yasaklanmıştır. Ancak, belediyeler için 375 sayılı KHK ile istisna getirilmiş olduğundan, hem 375 sayılı KHK'da şirketlere geçişi yapılan işçilerin kıdem tazminatlarının da devredildiği ile ilgili düzenleme olmaması hem de geçişten önceki hizmet alım personellerinin kıdem tazminatı ile ilgili yükümlülüklerinin olmayıp bu yükümlülüğün belediyelerde bulunması nedeniyle (dolayısıyla belediye şirketine devredilen kıdem tazminatı ile ilgili bir borç ve hak bulunmamaktadır) belediyelerin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle kendi şirketlerinden yaptıkları personel istihdamına dayalı alımların, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi kapsamında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Aksi bir yorum,

belediye şirketlerine karşılığı verilmemiş yüksek miktarda kıdem tazminatı sorumluluğu yükletilmesi sonucunu doğuracaktır.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguya iştirak edildiği belirtilerek İdarede doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve ayrılan bu karşılıkların muhasebeleştirilmesi çalışmalarına başlandığı ve bu çalışmaların en kısa süre içerisinde tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdare tarafından yukarıda belirtilen karşılık ayırma işlemlerinin yapılmaması, mali tablolarda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 630-Giderler Hesabı açısından noksan bilgi oluşmasına neden olmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2020 yılı borç stok tutarı, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde gösterilen borçlanma sınırının üzerinde gerçekleşmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde;

“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla

artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükmüne göre, en son kesinleşmiş toplam bütçe gelirlerinin o yılın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan tutarının 1,5 kat ile çarpılması sonucunda büyükşehir belediyelerinin borçlanma haddine ulaşılmaktadır.

Bu bağlamda, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin son üç yılına ilişkin bütçe gelirleri toplamı ve bu gelirler esas alınarak hesaplanan borçlanma sınırına ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 10: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)
Vergi Gelirleri	133.135.521,00	146.680.711,00	151.497.917,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.364.527.927,00	1.362.045.906,00	981.741.075,00
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	11.774.783,00	11.058.952,00	27.394.689,00
Diğer Gelirler	13.109.081.352,00	14.067.588.991,00	17.952.536.976,00
Sermaye Gelirleri	2.721.850.590,00	3.718.726.104,00	247.997.795,00
Alacaklardan Tahsilat	106.771.139,00	250.969.706,00	410.975.470,00
TOPLAM	18.447.141.312,00	19.557.070.370,00	19.772.143.922,00
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-22.193.484,00	-19.771.338,00	-3.542.575,00
NET TOPLAM	18.424.947.828,00	19.537.299.032,00	19.768.601.347,00

Tablo 11: Son 3 Yıla Ait Borçlanma Sınırı Tablosu

Yıl	En Son Kesinleşmiş Toplam Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı	1,5 Kat	Borçlanma Haddi (TL)
2018	18.424.947.828,00	14,47	1,50	31.636.556.668,06
2019	19.537.299.032,00	23,73	1,50	36.260.250.138,44
2020	19.768.601.347,43	22,58	1,50	36.348.527.296,72

Yukarıdaki tabloda hesap şekli görülebileceği üzere, 2018 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarının 1,5 kat ile çarpılması neticesinde bulunan 31.636.556.668,06 TL tutar 2019 yılı borçlanma haddini, 2019 yılı en son kesinleşmiş

bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarının 1,5 kat ile çarpılması neticesinde bulunan 36.260.250.138,44 TL tutar 2020 yılı borçlanma haddini ve 2020 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı artırılan miktarının 1,5 kat ile çarpılması ile bulunan 36.348.572.296,72 TL tutar ise 2021 yılı borçlanma haddini göstermektedir.

Yapılan incelemede, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ilgili birimlerinden elde edilen verilere dayanılarak yapılan hesaplama sonucunda, aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere; 2020 yılı borç stoku tutarının, İdarenin borçlanma haddinin 7.142.545.647,90 TL üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 12: Son 3 Yıla Ait Toplam Borç Stoku Tablosu

Yıl	Finansal/Mali Borçlar ¹ (TL)	Faaliyet Borçları ² (TL)	Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları ³ (TL)	Diğer Yükümlülükler ⁴ (TL)	TOPLAM (TL)
2018	20.214.629.171	4.338.584.916,43	108.103.091,00	2.099.137.045,55	26.760.454.224,24
2019	22.342.816.702	6.315.264.896,11	113.990.514,00	2.086.773.615,85	30.858.845.728,00
2020	32.696.834.350	7.304.196.316,48	137.426.064,00	3.264.339.055,46	43.402.795.786,34

1. Finansal/Mali Borçlar: Bilançodaki 300-400 Banka Kredileri, 303-403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar, 310-410 Dış Mali Borçlar Hesabı, 309-409 Diğer Mali Borçlar Hesabı bakiye toplamlarından oluşur.

2. Faaliyet Borçları: 320 Faaliyet Borçları Hesabı bakiye toplamından oluşur.

3. Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları: 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar, 361 Ödenecek SGK Kesintileri, 368-468 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı bakiye toplamlarından oluşur.

4. Diğer Yükümlülükler: Yukarıda sayılanlar dışında kalan iç/dış diğer yükümlülüklerden oluşur.

Tablo 13: 2020 Yılı Kreditor Bazlı Borç Stoku

KREDİTÖR	2020 (TL)
Ticari Bankalara Borçlar	4.285.665.744,00
İller Bankasına Borçlar	1.169.308.770,00
Hazine Müsteşarlığına Borçlar	-
Dış Borçlar	23.478.911.729,00
Bağlı İdare ve Şirketlere Borçlar	3.762.948.107,00
Faaliyet Borçları	7.304.196.316,00
Diğer Borçlar	3.401.765.120,00
TOPLAM BORÇ STOKU	43.402.795.786,00

Tablo 14: Borçlanma Haddi-Borçlanma Stoku Farkı

Yıl	Borçlanma Haddi (TL)	Toplam Borç Stoku (TL)	Fark (TL)
2019	31.636.556.668,06	30.858.845.728,00	777.710.940,06
2020	36.260.250.138,44	43.402.795.786,34	-7.142.545.647,90

İdarenin borçlanma haddinin aşılmasına yol açan faktörün, geçmiş yıllarda da Sayıştay Raporlarında bulgu olarak yer alan “İdarenin borç stokunun hesabında piyasa borçları ile vergi ve sosyal güvenlik primi borçlarının dikkate alınmaması” olduğu görülmektedir.

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

“.....

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

.....” denilmektedir.

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

Bulguda bahsi geçen durumun mevcudiyetine rağmen; bankalardan, 2019 yılında toplam 789.214.947,00 EURO ve 2.545.000.000,00 TL borçlanılmış; 2020 yılında ise toplam borçlanmaya 22.340.265,20 EURO, 580.000.000,00 USD ve 1.930.000.000,00 TL daha ilave edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde borçlanmanın hangi durumlarda yapılabileceği açıklanarak, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesine göre belediyelerin bilançolarının pasifinde yer alan yükümlülüklerin tamamının borç stok tutarına dâhil edilemeyeceği; iç ve dış borç stok tutarlarının muhasebe kayıtlarından elde edileceği; bilançonun pasif kısmında bulunan diğer hesapların belediyelerin yükümlülükleri (borçları) arasında yer almasına karşın iç ve dış borç stok tutarı içerisinde yer almayacağı; çünkü, bu yükümlülüklerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde yer alan borç alma yoluyla oluşmuş borçlardan değil emanet hesaplarda kayıtlı tutarlardan oluştuğu; mali borçlar dışındaki borçların, borçlanma kapasitesi hesabına alınmaması gerektiği; bulguda bahsi geçen Genelge kapsamında borç stoku oluşturulmasında sosyal güvenlik, vergi, faaliyet ve mali borçlar dışında kalan diğer borçların tek başına dikkate alınmasının belediyeler için haksız bir işlem sayılacağı; bilançonun bir kuruluşun/işletmenin belli bir dönem sonunda varlıklarının ve varlıkların sağlandığı tüm kaynakların gösterildiği mali bir tablo olduğu, aktifi ve pasifi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği; sadece kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakların borç stoku olarak tanımlanması karşısında bilanço aktifinde yer alan hazır değerlerin, faaliyet, kurum ve diğer alacakların göz ardı edilmesinin hakkaniyete ters düştüğü; çünkü, Genelge'de tanımlanan borç kalemlerinin bilanço aktifinde bir karşılığının bulunduğu; bu nedenle Genelge'nin, borç stoku kavramını karşılamadığı; 320-Bütçe Emanetleri Hesabının fatura ve sonrası ödeme vadesi ile çalıştığı, dolayısıyla borçlanma olarak tanımlanmasının doğru olmayacağı; ticari borç kavramının bilançolarda karşılığının ticari alacak olduğu; yapılan finansal borçlanmaların bütçede tanımlanan finansman açığı için alınarak, ticari borçlar, vergi ve sigorta dâhil diğer tüm yükümlülüklerin ödenmesi için kullanıldığı; 31.12.2020 itibarıyla İBB yönetiminin vergi ve sigorta borcu bulunmadığı; ancak, bilançoda bir sonraki ay ödenecek tahakkuklar olarak yer alan ve 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında kayıtlı olan ödenecek vergi ve sigortaların hesaplama dahil edilmiş olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde kanun koyucu tarafından belediyenin borçlanma süreci ve borçlanma tavanı açıklanmış ve fakat borç stoku hesaplamasında faaliyet, vergi ve sosyal güvenlik borçlarının hesaplanmamasına ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, dış borçlanmanın kural ve yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a atıf yapılarak kurgulanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan devlet iç ve dış borç tanımlarından yola çıkılarak belediyelerin bilançolarının

pasifinde yer alan yükümlülüklerin tamamının borç stok tutarına dâhil edilmeyeceği değerlendirilmesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir. Bahsi geçen bentte yer alan atıfla sadece belediyelerin dış borçlanma yapabilme yöntemleri 4749 sayılı Kanun'a bağlanmıştır. 4749 sayılı Kanun'da yer alan iç ve dış borç tanımlarından hareketle borç stoku tanımlaması yapılabilmesi, belediye borçlanmalarının temel mevzuatı olan 5393 sayılı Kanun ve alt mevzuat düzenlemelerine aykırılık teşkil etmektedir.

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

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un borçlanma tavanını düzenleyen 68'inci maddesinin (d) bendi, hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (yeni Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısı ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde; belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülüklerinin, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirildiği ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisinde dâhil edildiği görülmektedir.

Diğer yandan, bilançonun bir kuruluşun/işletmenin belli bir dönem sonunda varlıklarının ve varlıkların sağlandığı tüm kaynakların gösterildiği mali bir tablo olması nedeniyle, aktifi ve pasifi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğine yönelik İdare izahatının; mali tablolar analizi bakımından doğru olsa da, borç stokunun tanımlanması ve hesaplanması bakımından yerinde olmadığı düşünülmektedir.

Sürdürülebilir borç yönetimi, gelir-gider dengesi ve yatırımların stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulmasının ve böylece mali disiplin sağlanmasının en önemli ögesini oluşturmaktadır. Bulguda da bahsedildiği üzere, tamamen İdareden elde edilen veriler doğrultusunda yapılan inceleme neticesinde;

2019 yılı bütçe gelirleri toplamı 19.537.299.032,00 TL olan İdarenin; faaliyet, vergi ve sosyal güvenlik borçları da dahil 2020 yılı borçlanma haddini 36.260.250.138,44 TL olarak hesaplaması gerekirken, söz konusu borç kalemlerinin borç stoku içinde değerlendirilmemesi nedeniyle, 2020 yılında 43.402.795.786,34 TL borç stoku oluştuğu görülmektedir.

Netice olarak; İdarece yapılan borç stoku hesaplamasında, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ve 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesap kodlarında yer alan faaliyet/piyasa ve vergi ve sosyal güvenlik borçları yer almamış, dolayısıyla toplam 7.441.622.380,48 TL tutar borç stoku hesaplamasına dâhil edilmemiş ve böylece İdarenin borç stoku tutarı, borçlanma sınırı üzerinde oluşmuştur.

BULGU 2: Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bazı taşınmazlar Eyüpsultan Belediyesi tarafından kiraya verilmekte ve kira bedelleri ile üçüncü kişilerce işgal edilen taşınmazlara ilişkin ecrimisil bedelleri söz konusu belediye tarafından tahakkuk ve tahsil ettirilmektedir.

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

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

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

ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçerli bir yasal dayanağı olmaksızın belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şagillerden tazminat niteliğinde ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespit gerekse tahsilat aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki kamu idaresi olduğu açıktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mülkiyeti ve/veya tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan Başak Oto Sanayi Sitesinde yer alan 58, Piyer Loti tepesinde yer alan 12 ve Eyüpsultan Belediyesi şirketinin kullanımındaki 2 adet olmak üzere toplamda 72 adet taşınmazın işgal edildiği, işgal nedeniyle İdare tarafından tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedellerinin Eyüpsultan Belediyesi tarafından tahsil edildiği ve ek olarak mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olduğu halde 1 adet taşınmazın Eyüpsultan Belediyesi tarafından çeşitli kişilere kira sözleşmesi karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu husus ile ilgili gerekli çalışmaların başlatıldığı, Eyüp ilçesinde Pierre Loti tepesi civarında Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda olup ilçe belediyesince ecrimisil tahsil edilmekte olan ticari kullanımlara ilişkin işlem dosyalarının Büyükşehir Belediyesine devredildiği, pandemi koşullarının normalleşmesinin ardından çalışmaların hızlandırılarak tamamlanacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 3: Evsel Katı Atık Hizmetlerinin Ücretlendirilmesine Yönelik Çalışma Yapılmaması

İdare tarafından evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirme ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesi birinci fıkrasının (i) bendindeki düzenleme ile; “.....büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan

toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak” görevleri büyükşehir belediyelerine,

Aynı maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendi ile, “*Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak” görevi ise büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir.*

Atık yönetimi ile ilgili çerçeve kanun olan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “İlkeler” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“g) Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.” hükmü yer almaktadır.

Belirtilen Kanun’un “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11’inci maddesindeki “*Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz”* hükmü ile de, belediyelerin evsel katı atık dolayısıyla yapacakları harcamaların, bu hizmetten yararlanan kişilerden, yani kirlenmeye, evsel katı atıkların oluşmasına sebep olanlardan belediye meclisince onaylanan tarifeye göre alınmasının bir zorunluluk olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 27.10.2010 tarihli ve 27742 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesi (1) numaralı fıkrasının (m)

bendinde, ücretin: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesi hükmü gereği çevre temizlik vergisi ile aynı Kanun'un 87'nci maddesi uyarınca kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve 2560 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi uyarınca alınan kullanılmış suları uzaklaştırma bedelini de içerecek şekilde; atıksu ve evsel katı atık ile ilgili verilen tüm hizmetler karşılığında tam maliyet esaslı tarifeye göre belirlenen toplam sistem maliyetini karşılamak üzere evsel katı atık ve atıksu hizmetlerinden yararlananlar tarafından ödenmesi gereken parasal değeri ifade ettiği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, sürdürülebilir atıksu ve evsel katı atık hizmetlerinin yönetilmesi amacıyla tarifelerin belirlenmesinde;

- a) Toplam sistem maliyetlerinin tarifelere yansıtılması,
- b) Tarifelerin kirleten öder ilkesine göre belirlenmesi,

c) Atıksu hizmetlerinden tahsil edilen ücretlerin, atıksu; evsel katı atık hizmetlerinden tahsil edilen ücretlerin de evsel katı atık ile ilgili hizmetler dışında kullanılmamasının esas olduğu belirtilmiştir. Bu minvalde, Yönetmelik'in 18'inci maddesi uyarınca, tam maliyetin tarifeye yansıtılması ve kirleten öder esasları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz'a göre belirlenebilecektir.

Ayrıca adı geçen Yönetmelik'in "Faturalandırma" başlıklı 22'nci maddesine göre de, atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirmenin, yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirme ile ilgili tarife belirleme, abonelik ve sözleşme, diğer idareler arasında maliyet ve bölüşüm hesabı gibi herhangi bir işlemin tesis edilmediği veya girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir. Bu durum dolaylı olarak Belediyeyi önemli bir gelir kaleminden mahrum bırakmaktadır.

Diğer yandan, bazı büyükşehir ilçe belediyelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi neticesinde, ilçe belediyelerince evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirme yapıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama mevzuatına uyarlı değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin

Yönetmelik çerçevesinde gerekli maliyet hesaplama ve ücret tarifesi belirleme çalışmalarına başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, ilçe belediyelerince katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması ile büyükşehir belediyesince katı atıkların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetler dikkate alınarak, ilçe belediyeleri ile birlikte maliyet ve ücret paylaşımının tek elden yürütülmesi amacıyla, İdarece; katı atık toplama, taşıma ve bertaraf hizmetlerini içerecek şekilde evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirme yapılması, büyükşehir sınırları içindeki tüm belediye yönetimlerinin yararına olacaktır.

BULGU 4: Ecrimisil ve Kira Gelirlerine ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması

İdarenin tahakkuku yapılan kira gelirleri ile ecrimisil gelirlerinin tahsilat oranları düşük düzeyde kalmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesine göre; belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ve belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanlarının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesine göre de; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Diğer yandan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince, ecrimisil alacakları amme alacağı kapsamındadır. 6183 sayılı Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği belirtilmektedir.

6183 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ecrimisil alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “ödeme emri” düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Ayrıca, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Beş yıllık zamanaşımı” başlıklı 147’nci maddesinde, kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlemiştir. Buna göre beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacakları zaman aşımına uğramaktadır. Bir başka ifade ile taşınmaz kira gelirlerinin takibinde 6098 sayılı Kanun’da belirtilen zaman aşımı süresi dikkate alınmalıdır. Buna göre zaman aşımına uğratılan İdare gelirlerinden; belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmesi gereken kamu görevlilerinin sorumlu olacakları aşikârdır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ecrimisil ve kira gelirlerinin tahsilat oranlarının 2020 yılında %27,84 düzeyinde olduğu anlaşılmış olup aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, taşınmaz kira sözleşme bedelleri ile belediye tarafından takdir edilen ecrimisil bedellerine ilişkin 966.417.458,00 TL’lik toplam ecrimisil ve kira tahakkuk tutarının 697.360.913,00 TL’lik kısmının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 15: 2020 Yılı Ecrimisil ve Kira Alacakları Tahakkuk ve Tahsilat Bilgileri

No	Gelir Türü	2019 Yılından 2020 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A)	2020 Yılı Tahakkuk (B)	Toplam Tahakkuk (C)=A+B	2020 Yılı Toplam Net Tahsilat (D)	2021 Yılına Devreden Tahakkuk (E)= (C-D)	2020 Yılı Tahakkuk Tahsilat Oranı= (D/C) %
1	Ecrimisil Gelirleri	144.329.243,00	126.203.896,00	270.533.139,00	75.992.314,00	194.540.825,00	28,08
2	Kira Gelirleri	292.905.660,00	402.978.659,00	695.884.319,00	193.064.231,00	502.820.088,00	27,74
	TOPLAM	437.234.903,00	529.182.555,00	966.417.458,00	269.056.545,00	697.360.913,00	27,84

Ayrıca, tüm dünyayı ve ülkemizi etkisi altına alan COVID-19 salgınına karşı verilen mücadele çerçevesinde, İdarenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda kira ve ecrimisil işlem dosyası bulunan mükelleflerin kira ve ecrimisil ödemelerinin kısıtlamalar süresince ertelenmesi; ertelenen kira bedellerinin ertelenen ay miktarınca eşit taksitle ve gecikme faizi uygulanmadan tahsil edilmesi; kısıtlamalar sebebiyle

faaliyette bulunamayan taşınmazlarda kira/ecrimisil işlem dosyası bulunan mükellefler adına, faaliyetlerinin durdurulduğu süre zarfında kira/ecrimisil bedeli tahakkuk ettirilmemesi; pandemi sebebiyle esnafın gelirlerinde ciddi miktarda düşme meydana geldiğinden kiracıların kira bedellerinde 19.03.2020 tarihinden pandemi süreci sona erinceye kadarki sürede kira artışı uygulanmaması yönünde meclis kararı alındığı görülmüştür.

Pandeminin ağır koşulları ve pandemiyle mücadele kapsamında alınan kararlar göz önüne alındığında, İdarenin ecrimisil ve kira tahsilat kabiliyetinin azalmasının sürecin doğal bir parçası olduğu, dolayısıyla 2020 yılında ecrimisil ve kira tahakkuk ve tahsilat oranlarının düşmesinin kaçınılmaz olduğunun kabulü hakkaniyet ilkesine de uygun düşmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediyenin kesin hesap verileri kesinleştikten sonra yukarıda gösterilen ilgili tablo güncellendiğinde, kira gelirleri 2021 yılına devreden tutarının 267.699.892,13 TL olması sonucu kira gelirleri tahakkuk/tahsilat oranının %57 olarak gerçekleşmiş olduğu ifade edilmiştir. 248.576.492,08 TL ecrimisil devreden tahakkuk tutarının 72.000.000,00 TL'sine ilişkin dava sürecinin devam ettiği belirtilmiş, 267.699.892,13 TL kira alacağının 2021 yılı içerisinde yaklaşık 125.000.000,00 TL'lik tutarının tecil hesaplarında yapılandırılarak taksitlendirildiği açıklanmıştır.

Tablo 16: 2020 Yılı Kesin Hesap Verileri Kesinleştikten Sonra Güncellenen Kira ve Ecrimisil Gelirleri Tablosu

Kesin Hesap Rakamları ile Tablo	2019 Yılından 2020 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A)	2020 Yılı Tahakkuk (B)	Toplam Tahakkuk (C)=A+B	2020 Yılı Toplam Net Tahsilat (D)	2021 Yılına Devreden Tahakkuk (E)= (C-D)*	2020 Yılı Tahakkuk Tahsilat Oranı= (D/C) %
Ecrimisil Gelirleri	144.386.987,35	182.273.116,20	326.660.103,55	78.083.411,47	248.576.692,08	23,90
Kira Gelirleri	226.763.620,98	395.767.725,53	622.531.346,51	354.831.454,38	267.699.892,13	57,00
Toplam	371.150.608,33	578.040.841,73	949.191.450,06	432.914.865,85	516.276.584,21	45,61

İdare değerlendirmesinde ayrıca, devam eden pandemi koşulları ve yasal düzenlemeler sebebiyle kira ve ecrimisil bedellerinin tahsil edilemediği ya da ertelendiği belirtilerek hukuki süreç nedeniyle tahsil edilemeyen alacakların tahakkukları da sistemde görüldüğü için tahsilat oranının düşük kaldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, pandemi koşullarının ortadan kalkması ile birlikte, gerek ecrimisil gerek kira tahakkuklarının tahsilata dönüşmesi için etkin bir takip sisteminin kurulması gerekmektedir.

BULGU 5: Toplu Ulaşım Hizmetlerine Ait Ücretlerin Tahsil Edilmesi ve Toplanan Gelirin Paylaştırılması İşlerinin Belediye Şirketine Devredilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 19.11.2015 tarihli ve 1931 sayılı Kararı ile, İstanbul toplu ulaşım hizmetlerinin yürütümünde ayrılmaz bir parça olan istanbulkart ve diğer ödeme araçlarının 6493 sayılı Kanun uyarınca ödeme aracına dönüştürülerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşları ve iştirakleri tarafından yönetilen, denetlenen, işletilen ve işlettirilen toplu ulaşım hizmetlerinde geçerli kılınması ve diğer ödeme araçlarının ihracı suretiyle işletilmesi; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden Belediyenin iştiraki Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ'ye 15 yıl süre ve her yıl yeniden değerlendirilmesinde arttırılmak üzere Yıllık 1.500.000 TL+KDV bedel ile devredilmiştir.

Söz konusu devir sonucunda, anılan hizmetlerin ilgili Şirketçe görüldüğü, karşılığında bu Şirkete gerek Büyükşehir Belediyesince gerekse diğer işletmecilerce komisyon adı altında bedel ödendiği, 2020 yılında (önceki yıllarda olduğu gibi) Büyükşehir Belediyesince giderleri bütçeden ödenerek doğrudan görülen denizde toplu taşıma hizmetinden yararlananlardan tahsil edilmesi gereken meblağların da bu kapsamda ilgili Şirkete komisyon ödenerek tahsil ettirildiği anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesine göre;

“ ...

Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, ...” büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde; *“f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek”* belediyenin görev ve yetkileri arasında sayılmış ve aynı maddenin daha sonraki fıkrasında da; *“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”* düzenlemesi yer almıştır. Kanun'un 67'nci maddesinde de; *“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın*

kararı ile... toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; ... ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” denilmiştir.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda yer alan bu düzenlemelere göre, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi belediyelerin, büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanındadır. Bu hizmetler, bizzat belediye tarafından doğrudan veya bütçe içi işletme kurmak yoluyla yerine getirilebileceği gibi, imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da Kanun’un 67’nci maddesine göre ihale yoluyla üçüncü şahıslara da gördürülebilir. Büyükşehir belediyelerince, söz konusu toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle ortak olduğu şirketlere de, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredilebilir. Ancak;

5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ihale yapmaya gerek olmaksızın %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlere hangi işleri verebileceğine ilişkin olarak tüm hizmetler ve işletmeler zikredilmemiş; ihalesiz verilebilecek hizmetler hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletilmesi ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu hizmetlerin işletilmesinin devredilmesinden bahsedilmiş, işletmeyi devretmemekle beraber işletmeye ilişkin bazı unsurların ihalesiz yapılabileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin işletilmesi bir bütündür. İşletme, kullanılan araçların temini, bakım onarımlarının yapılması, bunların hizmette tutulması, bu işletme için gereken akaryakıt, mal ve malzemenin sağlanması, gelirlerin toplanması, personel istihdamı gibi birçok unsuru içinde barındırmaktadır. İşletme hakkının 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca ihalesiz devredilmesi tüm unsurları içinde barındırması ile mümkündür. İşletmenin ve hizmet bütünlüğünün parçalanması anlamına gelecek şekilde bölünerek herhangi bir unsurun belediye şirketine devredilmesi, 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi kapsamında işletme devri olarak değerlendirilemez.

Nasıl ki toplu ulaşım hizmetlerini kendisi yürüten bir büyükşehir belediyesinin, toplu ulaşım hizmeti işletmesinin unsurlarından olan akaryakıt alımı veya personel ihtiyacını kendi şirketinden ihalesiz bir şekilde alması mümkün değilse toplu taşıma hizmetinin bir diğer unsuru olan gelir toplama veya ulaşımda kullanılacak elektronik kartların kullanımı işini de tüm işletmeden soyutlayarak kendi şirketine vermesi mümkün değildir. Toplu ulaşım hizmeti bir bütün olarak devredilmedikçe, aradan bazı unsurların çekilip 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca devredilmesi Kanun’da belirtilen “toplu ulaşım hizmetleri işletmesinin

devredilmesi” anlamına gelmemektedir. Toplu ulaşım işletmesi, gerek hizmet maliyeti unsurları gerekse de hizmet sunumundan elde edilecek gelirler ile bir bütün olduğundan maliyet unsurlarının herhangi biri ayrıştırılarak 26’ncı maddesi kapsamında Şirkete devredilemeyeceği gibi, gelir unsuru da hizmetten ayrıştırılarak aynı veya farklı şirketlere devredilemez.

Öte yandan, 4734 sayılı Kanun’da, kapsamda yer alan idarelerin, Kanun’da tanımlanan mal, hizmet ve yapım işlerinin bu Kanun’a göre yürütüleceği düzenlenmiştir. Gelirlerin toplanması, 4734 sayılı Kanun’da mal, hizmet ve yapım işi tanımında yer almamaktadır. 2886 sayılı Kanun’da ise; mal, hizmet ve yapım işleri dışında kalan, mal ve hakların satış ve kiralanmasının bu Kanun'a göre yapılacağı düzenlenmektedir. 2886 sayılı Kanun’da da gelir toplama işlemleri ihale konusu yapılabilecek işler arasında sayılmamaktadır.

1982 Anayasası’nın 128’nci maddesinde; *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* hükmü yer almakta olup hizmet gelirlerinin, vergi ve harçların tahsil edilmesi, kamunun asli ve sürekli görevlerindedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre de belediye gelirleri, belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce tahsil edilebilir. Vergi veya diğer hizmet gelirlerinin tahsil edilmesi veya toplanmasının, 2886 sayılı Kanun’a göre ihale edilmesi mümkün olmadığı gibi, Kamu İhale Kanunu’na göre ihale edilebilecek bir “hizmet” olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir. İhale edilmesi mümkün olmayan bir işin, 5216 sayılı Kanunun 26’ncı maddesine göre devri de mümkün değildir.

Gelirin tahsil edilmesi ile ilgili işler, kamunun yetki ve imtiyazı olup devredilmesi söz konusu olamayacağı gibi; gelir toplama ve elektronik kart kullanımı ile ilgili işlemler, toplu ulaşımın yürütülmesi için gerekli personel, araç, gereç, hat vs. sahibi olmayan bir şirkete toplu ulaşım hizmetleri işletmesinin devri olarak da değerlendirilemez.

Yapılan işlem toplu ulaşım hizmetlerine ilişkin işletmenin devredilmesi değil, bu işletmenin unsurlarından bir tanesine, yani gelir toplamaya ait imtiyaz hakkının verilmesi veya devri niteliğindedir. Ayrıca, 2886 sayılı Kanun’da gelir toplama işlemleri, ihale konusu yapılabilecek işler arasında sayılmamaktadır. İhalesi yapılamayacak bir hak veya yetkinin, ihalesiz devri de yapılamaz. Zira yürürlükte bulunan gerek belediye kanunları ile ihale kanunlarına göre, gerekse de mali yönetime ilişkin mevzuata göre kamu hizmetinin asli bir unsuru ve gereği olan gelirlerin toplanması kamunun devredilemeyecek veya ihale ile üçüncü kişilere verilemeyecek görev ve yetkilerdendir.

5108 sayılı Kanun'da, kamu geliri, “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, ... ile diğer gelirleri*” şeklinde tanımlanmış ve kamu maliyesine dahil edilmiş bulunmaktadır. Gelirlerin toplanması ile ilgili düzenlemeler 5018 sayılı Kanun'un Beşinci Bölümünde 36 ile 41'inci maddeleri arasında düzenlenmiş bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre ise, “Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler” belediyenin gelirlerinden olduğundan kamu geliridir.

Gelirlerin toplanması ile ilgili görev ve yetkinin, belediyenin sermayesine sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketine devredilmesi, karşılığında bir bedel öngörülmüş olsa dahi, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilemez.

Öte yandan, İstanbul ilinde otobüs işletmeciliği konusunda kanunla yetkilendirilmiş Kurum İETT'dir. 3645 sayılı Kanun'da İETT'nin Belediyeye bağlı olduğu belirtilmiş ise de Kurumun ayrı bir tüzel kişiliği olduğu da ifade edilmiştir. Kanun'da İETT'nin görev ve yetkileri belirtilmiş, Büyükşehir Belediyesinin Kurumla ilgili iş ve işlemlerden hangilerinde karar alacağı, ilgili maddelerde izah edilmiştir. Buna karşın Belediye veya Belediye Meclisinin Kurum hakkında her türlü karar alabileceğine ilişkin bir hükme Kanun'da yer verilmemiştir. Dolayısıyla İETT'nin gerçekleştirdiği hizmet sunumlarından elde edeceği gelirlerin toplanması ile ilgili olarak İBB Meclisinin karar alma yetki ve görevi bulunmamaktadır. İETT, işlettiği toplu taşımalarla ilgili gelirlerini nasıl tahsil edeceği, kullanılacak elektronik biletler ve diğer işlemlerle ilgili kararları kendi mevzuatı ve yetkili organları aracılığıyla almak durumundadır.

Büyükşehir Belediyesince, toplu ulaşımda hizmetlerin etkin bir şekilde sunumu, entegrasyonu ve vatandaşın daha kolay ve hızlı bir şekilde söz konusu hizmetten yararlanmasının sağlanması amacıyla, farklı sistem veya elektronik bilet-kartlar geliştirilip, bu kartların kullanılması düzenlenebilir. Mevcut ve isim hakkı üçüncü kişilerde olan kartların kullanılmasını da düzenleyebilir. Ancak bu durumda (bilet basım işinin ihale edilmesinde olduğu gibi), ihale ile söz konusu bilet sistemini belirlemesi gerektiği de açıktır. Her halükarda, biniş ve yararlanma imkânı tanıyan söz konusu kartlara yapılacak ödemeler (yüklemeler) için gereken, geçerli para ve ödeme yöntemleri ile banka hesabı, ödeme cihazı veya vezne kurulması, üçüncü kişilerin kart satış ve yüklemelerdeki aracılığı gibi işlemlerin, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un ve yürürlükteki diğer yasal düzenlemelere uygun olarak, Belediye adına açılan banka hesapları ve veznelere

aracılığıyla ve bizzat Belediye tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır. Tüm bu hizmetlerin ise, bizzat ya Büyükşehir Belediyesince yerine getirilmesi, ya da Kanun’la kendisine toplu taşıma hizmetleri konusunda özel yetki verilmiş kuruluşça (İETT) yerine getirilmesi gerekmektedir.

Hizmetten yararlanma imkânı sağlayan kart ve diğer yöntemlerin, toplu taşıma hizmeti sunan diğer kişi ve kuruluşlarca da kullanılması, yetki verilmesi şartı olarak düzenlenebileceği gibi, sözleşme ve protokollerle de düzenlenebilir. Bu sistemin kullanım alanının başka alanları da kapsayacak şekilde genişletilmesi de mümkündür. Yine Belediyece bu sistemin kullanılması ve işletilmesi için gerekli olan alet, cihaz, personel, banka anlaşmaları gibi işlerinin, 4749 sayılı Kanun’a uygun olarak doğrudan kendisi yerine getirebileceği gibi gerekli olan kısımlarını ihaleyle ya da sözleşmelerle temin de edebilecektir. Örneğin kartlara yükleme yapılmasına imkân tanıyan cihazları kiralayabilir, tüm sistemlerin bakımı ve desteği için hizmet alımı yapabilir, ödemeye aracılık edecek bankalarla kredi kartı ile tahsilat da dâhil olmak üzere anlaşmalar yapılabilir.

Ancak, bu sistemin yürütülmesi; gerek bedellerin doğrudan hesaplar aracılığıyla veya cihazlardan toplanması, toplanan meblağlardan kullanım adetlerine göre hizmet sunucularına aktarılacak bedellerin belirlenmesi gibi işlerin tamamı bir bütün olarak gelirlerin toplanmasına dâhil unsurlar olduğundan, Belediyenin ortağı olduğu şirkete 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine göre devredilmesi veya başka bir kişiye ihale edilmesi mümkün görülmemektedir.

Öte yandan 5216 sayılı Kanun’da, hizmet gelirlerinin tahsil edilmesi veya gelir toplama işlerinin şirkete veya başka bir kuruluşa devredilebileceğine ilişkin bir ifade yer almadığı gibi 5018 sayılı Kanun başta olmak üzere diğer kanunlarda, gelirlerin nasıl tahsil edileceği de düzenlenmiş olup söz konusu düzenlemelerde gelirlerin tahsili ile ilgili işlerin başka bir şirket veya kuruma devredilebileceğine dair bir hüküm yer almamaktadır. Toplu ulaşımda kullanılan kartın işletilmesi işinin devri; söz konusu hizmet gelirlerinin toplanması, yönetilmesi ve dağıtılması işlerinin de devri anlamına gelmekte olup kurumların asli görevlerinden olan gelirlerin tahsili ve yönetilmesi işlerinin devredilebilmesi mümkün görülmemekte ve bulguda belirtilen devir işlemi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinde toplu ulaşım hizmetlerinin işletmesinin belediyenin kendi şirketlerine devredilebileceğinin düzenlenmiş olduğu; gerek 5216 sayılı Kanun gerekse 5393 sayılı Kanun’da veya diğer kanun ve yönetmeliklerde “toplu ulaşım hizmetleri” konusu ile ilgili bir

tanımlama veya açıkça bir ifade yer almadığı; konunun kamu yararı gözetilerek değerlendirilmesi durumunda toplu ulaşım hizmetlerinin kapsamına, toplu ulaşım hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olan toplu ulaşım hatlarının işletilmesi, planlanması, bilet, ücret toplaması vb. hususların da girdiği ve bu haliyle mevcut durumun mevzuata uygun olduğunun düşünüldüğü ifade edilmiş olmakla birlikte; 5216 sayılı Kanun'da, toplu ulaşım hizmetlerinin işletmesinin şirkete devrinden bahsedilmekte, gelir toplama hizmetinin münferiden devrine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Kanun maddesinde geçen tüm hizmetler, hizmeti oluşturan unsurlar ile bir bütün olup, işletme kavramının içeriği de hizmetin tüm unsurlarını kapsamaktadır.

Sonuç olarak, hizmetin asli unsuru olan gelirin toplanması, yönetilmesi ve dağıtılması ile ilgili işlerin; hizmet gerek büyükşehir belediyesince bizzat işletilsin veya hizmet alımı yoluyla işlettirilsin (denizde toplu taşıma hizmeti gibi), gerekse özel kanunu gereğince bağlı kuruluşları ve ortağı olduğu şirketlerince yerine getirilsin, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip başka bir şirkete ihaleli veya ihalesiz, bedelli veya bedelsiz devredilmesinin, mevcut mevzuatımıza göre mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İSKİ Tarafından Yapılan Kazı İşlerine İlişkin Malzeme Zayıat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin Ruhsat Verilirken Tahsil Edilmesi Gerekirken İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi

İdarece, İSKİ'nin kazı işlerine ait malzeme zayıat bedeli ve kontrollük hizmeti bedelleri izleyen yıllarda tahsil edilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) 2020 yılı tranşe birim fiyatlarını, 03.12.2019 tarihindeki toplantısında 2019/1-11 no.lu Kararı ile belirlemiş ve 01.01.2020 tarihinden itibaren uygulanmasına karar vermiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde:

-Malzeme zayıat bedeli olarak belirlenen ve kazı yapılan tretuvarlarda malzemenin sökülmesi, taşınması, depolanması ve yeniden kaplama yapım işlerinde malzemelerde meydana gelen zayıat için ilgili poza göre belirlenen oranlar dâhilinde hesaplanan tutarların;

-Kontrollük bedeli olarak belirlenen ve 03.12.2019 tarihli ve 2019/1-11 sayılı AYKOME Kararı'na göre, Karar'da belirtilen kazı uzunluklarına göre hesaplanan tutarların;

İSKİ'den ruhsatın verilmesi esnasında tahsil edilmediği, söz konusu Kurumun yıl

içerisinde ödemesi gereken tutarların izleyen yıl tahsili yoluna gidildiği tespit edilmiştir. Ancak, söz konusu tahsilatların ruhsat verilirken yapılması gerekmektedir.

31.12.2020 tarihi itibarıyla, İdarenin 2020 yılı içerisinde İSKİ için yapmış olduğu ruhsatlandırmalara ilişkin toplam 5.409.460,79 TL kontrollük bedeli ve 2.591.919,97 TL malzeme zayıat bedeli olmak üzere, toplam 8.001.380,76 TL alacağı bulunmaktadır. Söz konusu alacaklar 2020 yılı içerisinde tahsil edilmesi gerekirken izleyen yıla aktarılmıştır. Yukarıda tespit edilen durum sadece 2020 yılı açısından geçerli olmayıp geçmiş yıllarda da yıl içinde tahsili gereken tutarların izleyen yılda toptan tahsili yönteminin seçildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; altyapı kazı çalışmaları sonrasında İSKİ'den yapılacak tahsilatların yılı içinde gerçekleştirilmesi konusunda bulgu doğrultusunda hareket edileceği ve iki kurum arasında mahsuplaşma yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kazı ruhsatının verildiği yılda İSKİ'den tahsili gereken malzeme zayıat bedeli ve kontrollük hizmeti bedelinin izleyen yılda tahsili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve Söz Konusu Gecikme Zamlarının Takip Edilmemesi

İdareye ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilerek gönderilen çevre temizlik vergisine ilişkin gecikme zammının %20'si ilçe belediyelerince belirli dönemlerde aktarılmamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 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, iş yeri 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 edilecektir.

Yapılan incelemede; bazı ilçe belediyeleri tarafından, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20'sinin, bu düzenlemenin yapıldığı 5035 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 01.01.2004 tarihinden itibaren İdareye aktarılmadığı görülmüştür. 31.12.2020 tarihi itibarıyla söz konusu hususa ilişkin durumu özetleyen tablo şu şekildedir:

Tablo 17: Çevre Temizlik Vergisi İlçe Belediyeleri Gecikme Zammı Listesi

İlçe Belediye	Tahakkuk	Ödeme/Mahsup	Bakiye	Açıklama
ADALAR BLD.	7.360,93	1.117,19	6.243,74	2004-2017 yılları
BAYRAMPAŞA BLD.	1.040.630,46	0,00	1.040.630,46	2004-2017 yılları
BEYOĞLU BLD.	365.949,47	0,00	365.949,47	2004-2017 yılları
ESENYURT BLD.	624.370,54	0,00	624.370,54	2004-2019 (Mayıs dahil) yılları
EYÜPSULTAN BLD.				Bildirim gelmedi
FATİH BLD.	713.198,01	20.493,85	692.704,16	2005-2017 yılları
KARTAL BLD.				Bildirim gelmedi.
TUZLA BLD.	503.369,28	385.568,57	117.800,71	2004-2017 yılları

Toplam	3.254.878,69	407.179,61	2.847.699,08
---------------	---------------------	-------------------	---------------------

İdare, ilçe belediyelerinden gelen bilgi ve belgeler doğrultusunda ilçe belediyeleri tarafından gönderilmemiş olan gecikme zamlarının %20'lik kısımlarına ilişkin olarak 2020 yılında 407.179,61 TL'nin ödeme/mahsup şeklinde tahsilini gerçekleştirmiştir. Halihazırda yapılan bildirimlere göre gerçekleştirilmiş olan tahakkukun 2.847.699,08 TL'lik kısmı ise tahsil edilememiştir. Eyüpsultan Belediyesi ve Kartal Belediyesi ise İdarenin yazmış olduğu yazıya dönüş yapmadığından söz konusu belediyelere ilişkin tutarlar belirlenememiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda tahsilat işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

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

BULGU 8: İhaleler Kapsamında Alınan Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabının niteliğinin açıklandığı, "Hesabın niteliği" başlıklı 434'üncü maddesinde;

"(1) 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."

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

"Teminata ilişkin belgeler üzerinde muhasebe birimlerince yapılacak incelemeler

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

2) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca alınan teminat mektupları: Muhasebe birimlerine geçici, kesin, ek kesin ve avans teminat mektubu olarak

verilen teminat mektupları, kamu ihale mevzuatında yer alan düzenlemeler doğrultusunda incelendikten sonra kabul edilir.”,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 436’ncı maddesinde ise;

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

a) Borç

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

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

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin yapmış olduğu ihalelerin tamamında istekliler tarafından sunulan geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 434’üncü maddesinden bahisle geçici teminatların muhasebe kayıtlarına alınmaması gerektiği belirtilse de, İdarenin yer verdiği mevzuat hükmünde böyle bir ifade bulunmadığı gibi aynı Yönetmelik’in 435 ve 436’ncı maddelerindeki düzenlemelerde geçici teminatların muhasebe birimince kayıt altına alınması gerektiği açıkça belirtilmektedir. Ayrıca İdare, geçici teminatların muhasebe birimine kaydedilmesinin ihale gizliliğinin korunmasını engelleyeceğinden bahsetmesine rağmen, bu değerlendirmesine ilişkin hiçbir kanıtlayıcı belge sunmamıştır.

Netice olarak, ihaleler kapsamında sunulan geçici teminat mektuplarının 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Bazı İşlere Ait Hakedişlerin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Sorgulanmaması

İdarenin bazı işlerine ilişkin hakediş ödemelerinde; vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) borçları mevzuatın öngördüğü şekilde tam olarak sorgulanmamaktadır.

Yüklenicilere hakediş ödemeleri yapılırken yüklenicinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçları ile Hazine ve Maliye Bakanlığına olan vergi ve vergi ziyası cezaları, gecikme zam ve faizlerinden oluşan borçlarının sorgulanması, muaccel borç var ise hakedişin ödenmemesi, belli şartlar halinde bu borçların hakedişten kesilmesi gerekmektedir.

a) Sosyal Güvenlik Primi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ncı maddesine göre; kamu idarelerinin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işlere ait hakediş ödemeleri, işverenin SGK'ye herhangi bir idari para cezası, prim ve prime ilişkin borcunun olmaması kaydıyla ödenir. Kesin teminatları ise ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının tespit edilmesinden sonra iade edilir. Aynı maddede bu kapsamda yapılacak işlemlere ait usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesine göre; bu Yönetmelik, kamu idarelerinin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işi kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Hakedişten Kesinti ve Mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinin (5) numaralı fıkrasında ise, yapılan kesintinin ödeme belgesinde gösterileceği ve onbeş gün içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacağı açıklanmıştır.

Bu düzenlemelere göre İdare; ihale ile yaptırılan işlere ait hakediş ödemelerinden önce, hem yüklenicilerin hem de alt yüklenicilerinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçları sorgulamak ve varsa borçları hakedişten keserek kurumun hesabına 15 gün içinde yatırmakla mükelleftir.

b) Vergi Borcu

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesinin verdiği yetkiye istinaden, 1 sıra no.lu Tahsilat Genel Tebliği 30.06.2007 tarihli ve 26568 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in birinci kısmındaki "Amme Alacaklarının Korunması" başlıklı ikinci bölümünün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı alt kısmın 2'nci maddesine göre; 5018 sayılı Kanun'a tabi kamu idarelerince, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında hak sahiplerine yapılacak her yıl güncellenen tutarın üzerindeki ödemeler sırasında Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

İlgili Tebliğ'in aynı alt kısmının 6'ncı maddesinde, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme yapan kurum ve kuruluşlara idari para cezası tatbik edileceği ve ilgili belgeyi aramadan işlem tesis edenlere de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri kapsamında idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki hükümlerden, hakediş ödemelerinde "vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge"nin aranması ve borç kapanmadan ödeme yapılmaması için;

- Kurumun 5018 sayılı Kanun kapsamına giren bir kurum olması,
- İşin 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan bir iş olması,
- Hak sahibine yapılacak ödemenin (hakediş) Tebliğ'de belirlenen tutarın üzerinde olması,
- Borcun, vadesi geçmiş bir borç olması,
- Vadesi geçmiş borç tutarının Tebliğ'de belirlenen tutarı aşması,

Şartlarının birlikte sağlanması gerekmektedir. Bu şartların sağlanması halinde kamu idaresi ilgilinin vergi borcu kapanıncaya kadar yükleniciye hakediş ödemesini gerçekleştirmeyecektir.

Ayrıca Tebliğ'in yukarıda belirtilen 5'inci alt kısmında; "2/a-i" alt bölümü kapsamında yapılacak ödemeler sırasında belge arayacak idareler arasında belediyeler de sayılmıştır. Büyükşehir belediyesi tarafından ilgili madde kapsamında yer aldığı için vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması gerekmektedir.

İlgili mevzuat hükümlerinin devamında ise *"Zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten taksim olunur."* denilmektedir. Dolayısıyla idareler tarafından temlikli alacaklarda vergi borcu sorgulaması yapılırken hem temlik edenin hem de temellük edenin vergi borcu sorgulamasının birlikte yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; muhtelif işlere ilişkin hakediş ödemelerinde söz konusu belgelerin aranmadığı veya belge yer alsa bile süresinin geçmiş olduğu görülmüştür. Ayrıca temlikli alacaklarda temellük edenin vergi borcu sorgulaması yapılmadığı da tespit edilmiştir. Aşağıda bu duruma ait bazı örneklere yer verilmiştir:

-İdarenin kendi iştirak şirketlerinden yaptığı 2019/562063 İKN'li iş gibi bazı ihalelere ilişkin ödemelerde söz konusu belgelerde eksiklikler olduğu görülmüştür.

-2018/235646 İKN'li işe ait 6'ncı hakedişe ilişkin sorgulamalara bakıldığında, dört farklı ödeme tarihinden sadece birine ilişkin vergi alacağı kontrolünün sağlandığı görülmüş olup diğer kontrollere ilişkin belgelere rastlanmamıştır.

-2019/5620653 İKN'li işe ait bazı hakedişlerde söz konusu belgelerin olmadığı görülmüştür.

İdarenin bu uygulaması ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Hâlbuki hakediş ödemelerinin yapılmasında yüklenicinin her iki kamu borcunun bulunması durumunda, borçların hakediş ödemesinden kesilerek sosyal güvenlik primi ile ilgili olanlar SGK'ya diğerleri de ilgili vergi dairesine gönderilmek üzere muhasebe hesaplarına alınmalıdır.

Ayrıca hakediş tutarının tamamının veya bir kısmının bütçe emanetlerinden ödenmesi halinde de, ödeme tarihi itibarıyla borç sorgulamalarının yapılması; temlikli alacaklarda ise, hem temlik edenin hem de temellük edenin vergi borcu sorgulaması yapılması uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; alacaklıların vergi veya sosyal güvenlik prim borcu bulunduğu durumlarda işlerin yürütülmesini ve bu işler kapsamında çalışanların ücretlerinin ödenmesini sağlamak ve firmaların mağdur olmasını önlemek amacı ile alacaklının emanet hesabında var olan vergi veya sosyal güvenlik prim borçlarından daha fazla tutar tutularak ödeme yapıldığı, ayrıca bu uygulamanın genel bir uygulama olmayıp yalnızca personel çalıştıran yüklenicilerin maaş ödemelerine ilişkin olmak üzere istisnai olarak uygulandığı ve ödemelerde bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, söz konusu uygulamanın yalnızca personel çalıştıran yüklenici ihalelerinde uygulanıyor denilmişse de; İdarenin yapım işleri de dâhil olmak üzere bu kapsamda ihaleleri mevcuttur. Ayrıca söz konusu uygulama, mağduriyet yaşanmaması için uygulanıyor olsa bile, bulguda açıkça anlatıldığı üzere mevzuata aykırıdır. İdare tarafından hakediş ödeme sürecinde belirtilen borç sorgulamalarının yapılması gerekmekte olup yüklenicinin borcu olması durumunda mevzuat gereği işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin hakediş ödemelerinden yapacağı kesintiler kamu alacağının korunması açısından önemlidir. İdare giderinin yapılmasında görevli olanlar mevzuat hükümleri uyarınca, kesintileri zamanında ve eksiksiz yaparak ilgili kurumlara göndermekle yükümlüdürler.

BULGU 10: Açık Hava Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşinde Şartname ve Sözleşmelere Göre Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi

Büyükşehir Belediyesince 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilen ve Kültür AŞ'nin yüklendiği "İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan ve İhale Şartnamesinde Belirtilen Yerlere Konulacak Açık Hava Reklam Ünitelerinin (Billboard, Megalight) 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi" işine ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat tutarlarının her yıl güncelleneceği düzenlendiği halde ilk yıldan sonraki yıllarda kesin teminat tutarı güncellenmemiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 7'inci maddesinde; ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı belirtilmiştir. Söz konusu şartnamelerde; işin mahiyetine göre konulan özel ve teknik şartların yanı sıra genel hususlara ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. İşin tahmin edilen bedeli, geçici teminat miktarı ve kesin teminata ait hususlar şartnamede yer almak zorundadır. Mezkûr Kanun'un

25'inci maddesinde geçici teminata, 54'üncü maddesinde de kesin teminata ilişkin hükümler mevcuttur.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan ve İhale Şartnamesinde Belirtilen Yerlere Konulacak Açık Hava Reklam Ünitelerinin (Billboard, Megalight) 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi işine ait şartnamenin 6'ncı maddesinde; kesin teminat bedelinin Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan on iki aylık ortalamaya göre yıllık ÜFE artış oranı esas alınarak her yıl güncelleneceği düzenlenmiştir. İşin sözleşmesinde de benzer düzenleme yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi yapılan bahsi geçen işe ait şartname ve sözleşme hükümlerinde kesin teminat miktarlarının her yıl güncelleneceği düzenlendiği halde, ilk yıldan sonraki yıllarda kesin teminat tutarlarının güncellenmediği ve teminat farkının yüklenici tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenmediği tespit edilmiştir. Bu durum, söz konusu şartname ve sözleşmelere aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Açık Hava Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşİ ile ilgili alınan teminatların 2021 yılı Mayıs ayı itibari ile mevcut işletme bedeli üzerinden güncellendiği ifade edilmiştir. Ancak, yapılan güncellemeler sonunda tespit edilen farkların Büyükşehir Belediyesine ödendiğine ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

Netice olarak; yukarıda belirtilen işin şartname ve sözleşmesinde düzenlenen şekilde kesin teminatın güncellenmesi ve farkın Büyükşehir Belediyesine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Sırasında Alınması Gereken Teminat Bedellerinin İSKİ'den Alınmaması

Kazı ruhsatlarının verilmesi esnasında alınması gereken teminat bedelleri İSKİ'den alınmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirler Kanunu'nun mükerrer 79'ucu maddesinin üçüncü fıkrasında;

“... Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası

verilir...” hükmü yer almaktadır.

AYKOME'nin 01.10.2009 tarihli ve 2009/3 numaralı Kararıyla da, Belediye tarafından kazı ruhsatının verildiği esnada teminat bedeli alınması kararlaştırılmış ve alınan teminatların iadesine ilişkin süre, 15.03.2010 tarihinden itibaren bir yıl olarak belirlenmiştir.

Kazı teminat bedellerinin alınması, zamanla doğabilecek zararların önlenmesi ve kazı alanlarında İdarenin mali açıdan ekstra bir külfete katlanmaması açısından önemlidir. Ayrıca altyapı kazı izni harcı tutarının hesaplanması açısından da teminat bedellerinin alınması gerekmektedir.

Alt yapı ruhsatı almak için düzenlenen Alt Yapı Ruhsat Formunda;

“Altyapı kazı çalışması sırasında ve sonrasında herhangi bir çökme, bozukluk veya hasar meydana gelmesi halinde ilgili Müdürlüklerce hesaplanacak hasar tespit bedelini ödeyeceğimi; hasar bedelini ödemediğim takdirde hesaplanan meblağın teminatımdan kesilmesine itiraz etmeyeceğimi” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu hükme uygun bir altyapı kazı çalışması yapılmaması halinde, İdarenin yetkili müdürlüklerince uygulanacak yaptırımların kabul edilmesi için ilgililerin beyanı alınarak taahhütname imzalanmaktadır.

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun “Tarifeler ve tüketicilerin desteklenmesi” başlıklı 17'nci maddesinin (9) numaralı fıkrasındaki; *“İletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından yapılacak altyapı çalışmaları, altyapı kazı ruhsat harcına tabi değildir. Ruhsat başvuruları dâhil olmak üzere altyapı çalışmalarında teminat sunulması koşulu aranmaz.”* hükmü ile muafiyet kapsamına alınan iletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından yapılacak altyapı çalışmaları haricinde İSKİ Genel Müdürlüğünden de kazı ruhsat başvurusu sırasında teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; teminat bedellerinin kazı ruhsatlarının verilmesi esnasında alınacağı veya bahse konu teminat bedellerinin İSKİ Genel Müdürlüğünün Belediyeden olan alacaklarından nakit olarak mahsup edilerek ilgili teminat hesaplarına kayıt yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kazı teminat bedellerinin mevzuat hükümleri gereği muafiyete sahip olmayan tüm kişi ve kurumlardan eksiksiz alınması mevzuata uyarlı olacaktır.

BULGU 12: Kira Sözleşmelerinden Doğan Cari Dönem ve Gelecek Dönemler Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Yer Almaması

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

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

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen duruma ilişkin işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, 2020 yılı tahsilatı 503.214.647,00 TL olan ve detayları aşağıda gösterilen kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin; Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer alan 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Tablo 18: Gelir Bütçe Kesin Hesap Cetveli Kira Gelirleri Detayları

E. K. 1	E. K. 2	E. K. 3	E. K. 4	E. K. 5	Açıklama	Bütçeye Tahmin Edilen	Net Devreden (A)	Yılı Tahakkuku (B)	Toplam Tahakkuk C=A+B	Devirden Tahsilat (D)	Yılı Tahsilat (E)	Toplam Tahsilat (F=D+E)
3	6				Kira Gelirleri	490.000.000,00	437.303.074,00	676.586.126,00	1.113.889.200,00	104.798.059,00	398.416.589,00	503.214.647,00
3	6	1			Taşınmaz Kiraları	409.100.000,00	371.150.608,00	579.648.089,00	950.798.698,00	73.049.378,00	361.472.735,00	434.522.113,00
3	6	1	1		Lojman Kira Gelirleri	1.900.000,00	0,00	1.607.248,00	1.607.248,00	0,00	1.607.248,00	1.607.248,00
3	6	1	1	0	Lojman Kira Gelirleri	1.900.000,00	0,00	1.607.248,00	1.607.248,00	0,00	1.607.248,00	1.607.248,00
3	6	1	2		Ecrimisil Gelirleri	60.000.000,00	144.386.987,00	182.273.116,00	326.660.104,00	8.642.637,00	69.440.775,00	78.083.411,00
3	6	1	2	0	Ecrimisil Gelirleri	60.000.000,00	144.386.987,00	182.273.116,00	326.660.104,00	8.642.637,00	69.440.775,00	78.083.411,00
3	6	1	99		Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	347.200.000,00	226.763.621,00	395.767.726,00	622.531.347,00	64.406.742,00	290.424.713,00	354.831.454,00
3	6	1	99	1	Kira Gelirleri	50.000.000,00	67.695.905,00	47.116.342,00	114.812.248,00	4.417.775,00	33.105.657,00	37.523.432,00
3	6	1	99	2	Kullanım Hakkı Gelirleri	250.000.000,00	159.057.289,00	279.609.176,00	438.666.465,00	59.980.541,00	195.545.664,00	255.526.205,00
3	6	1	99	3	Tahsis Gelirleri	600.000,00	2.001,00	25.735.380,00	25.737.381,00	0,00	25.728.380,00	25.728.380,00
3	6	1	99	4	Hal Müdürlüğü Kira Gelirleri	32.000.000,00	0,00	41.886.600,00	41.886.600,00	0,00	34.624.785,00	34.624.785,00
3	6	1	99	5	Hafriyat Alanları Gelirleri	14.600.000,00	8.426,00	1.420.227,00	1.428.653,00	8.426,00	1.420.227,00	1.428.653,00

BULGU 13: Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ'ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı'nda Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Koşul Yer alması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı'nda, Karara ekli listedeki iskele alanlarının, hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devredilmesinde söz konusu koşul yönünden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine ve 2886 sayılı Kanun'a aykırılık oluşmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde;

"... Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmek suretiyle, büyükşehir belediyelerinin şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle maddede yer alan işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise, belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği (kiralabileceği) belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 23.11.2016 tarihli ve 2034 sayılı Kararı ile; Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının 14.03.2041 tarihine kadar ve aylık cironun %1.2'si + KDV bedel karşılığında İstanbul Şehir Hatları AŞ tarafından işletilmesi ve belirtilen alanların, bu alanlarda hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalmak üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci ve 26'ncı maddeleri uyarınca İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye tahsisine karar verilmiştir.

Karar'a ekli listedeki iskele alanlarının kullanma, yanaşma, bağlama ve barınma suretiyle işletilmesi; ihale yapılmaksızın söz konusu alanlarda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşlara (Mavi Marmara, Turyol, Boğzaici Yoltur, Prens Tur, Dentur Avrasya, Altınboynuz, Embaktur, Deniz Vasıtaları Esnaf Odası) doğrudan sözleşme imzalanarak verilmiştir.

Belediye Meclis Kararı'nda, Karar'a ekli listedeki iskele alanlarında hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların hakları saklı kalması koşuluyla İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devir yapılmasında, söz konusu koşul 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine ve 2886 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas olduğu hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketlerinin Büyükşehir Belediyesinden 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında işletmesini devraldıkları yerlerin üçüncü kişilere devri, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmak durumundadır. Söz konusu Meclis Kararı ile bu iskele alanlarında hali hazırda UKOME kararları ile faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların haklarının saklı tutulması yapılacak ihalede rekabeti engelleyici bir düzenlemedir.

5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtildiğinden, UKOME kararları ile ihale yapılmaksızın taşınmaz ve işletme hakkı devri de mümkün bulunmamaktadır.

Meclis Kararında yer alan koşulun kaldırılması ve yukarıda belirtilen alanlarda yapılacak toplu taşıma hizmetlerinin kiraya verilmesi durumunda, söz konusu hizmetlerin bütün isteklilerin katılabildiği 2886 sayılı Kanun'a göre yapılacak bir ihale ile üçüncü kişilere gördürülmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda ifade edilen öneri doğrultusunda, söz konusu iskele alanlarının üçüncü kişilere kiralanması durumunda, 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmesinin sağlanmasına yönelik işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgu da ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, 5216 sayılı Kanun'da UKOME'lerin hangi amaçla ve nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu belirtildiğinden, UKOME kararları ile elde edilen haklar, karardaki süre ve şartlarla korunabilecek olup süresiz, saklı ve kazanılmış hak olarak kabul edilemez. Öte yandan, belediyelere imtiyaz olarak Kanunla tanınmış olan hakların, süresiz olarak başka bir kişi veya kuruma devredilmesi, gerek belediye kanunları gerekse ihale kanunlarına göre mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, işletme hakkının belediye şirketine devredilmesi 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun olmakla birlikte, söz konusu devirde hukuki olarak mevcut

olmadığı halde varmış gibi saklı haklarla ilgili koşullar getirilmesi, mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 14: Deniz Taksi Hizmetlerinin İhalesiz Yürütülmesi ve Ruhsatlandırma İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin yetki ve görev alanındaki deniz taksi hizmetleri üçüncü kişilerce mevzuata aykırı olarak ihalesiz bir şekilde yapılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."

Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"...

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır..."

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümlerden deniz taksi araçları ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. UKOME'ye verilen yetki, deniz taksi araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen deniz araçlarının kimlerce işletileceğinin belirlenmesi ve bu belirlemenin usulü İdarenin kendi görev ve yetki alanında olup UKOME'nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre söz konusu hakkın kullanımının ihale ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2020 yılı itibariyle birçok deniz taksinin İstanbul deniz ulaşımında aktif olarak kullanılmasına karşın söz konusu hakların yasal bir zemin olmaksızın kullanıldığı; ayrıca yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, deniz taksilere Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine göre her yıl ruhsat verilmesi ve ücret tahsilatı yapılması gerekirken halihazırda hiçbir deniz taksinin ruhsatlandırmasının yapılmadığı anlaşılmıştır. İdare, gelir getirici nitelikte olan taşıma imtiyazı için 2886 sayılı Kanun'a göre ihale gerçekleştirmemiş ve bu kapsamda elde edilmesi gereken gelirden mahrum kalmıştır. Aynı zamanda ücrete tabi işler arasında yer alan Deniz Taksi Çalışma Ruhsatnamesi Bedeli Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 2020 yılı ücret tarifesinde belirlenmesine karşın bu meyanda tahsil edilmiş hiçbir gelir de söz konusu değildir.

Yasal düzenleme incelendiğinde görüleceği üzere, deniz taksi hizmetlerinin yürütülmesinde görevli ve yetkili olan İdarece, ihalesiz ve süresiz olarak herhangi bir kişiye faaliyet izni verilebilmesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; deniz taksi taşımacılığına ilişkin ruhsatlandırma çalışması teklifinin İBB Meclisine gönderilmiş olduğu ve Meclis kararına istinaden gerekli çalışmaların yapılacağı, mevcut durumda ise Belediye tarafından deniz taksi işletmelerine herhangi bir verilmiş iznin bulunmadığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; bulguda açıklanan nedenlerle, deniz taksi hizmetlerine ilişkin fiili durum mevzuata aykırı olup bu aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması zorunludur. Deniz taksi hizmetleri imtiyazı, süresi ve şartları belirtilerek 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar çerçevesinde ihale yoluyla verilmelidir.

BULGU 15: Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi

İdarenin yetki ve görev alanında faaliyet gösteren öğrenci ve personel servislerine, ihale yapılmaksızın Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararı çerçevesinde plaka tahsisi yapılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.”

7'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir...”

Aynı Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

“... ”

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park

yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...”

Denilmektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta UKOME’ye verilen yetki servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Sayıları belirlenen servis araçlarına plaka hakkı verilme usulü UKOME’nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre söz konusu hakkın kullanımının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun’a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği dikkate alındığında, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler ancak yasa koyucu tarafından yapılabileceğinden, gerek 5216 ile 5393 sayılı Kanunlarda gerekse de 2886 sayılı Kanun’da, söz konusu hizmetlerin herhangi bir ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere gördürülebileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, toplu taşıma hakkına ilişkin servis plakalarının; hizmet şartlarının ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

İdareden alınan bilgilere göre 56.450 adet servis plakası doğrudan tahsis edilmiştir. Bu kapsamda; İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı kararı ile mevcut taşımacı hakkına sahip kişilere 56.450 adet servis aracı için ihalesiz yapılan plaka tahsis işlemi mevzuata uygun değildir. Şöyle ki:

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 11.06.2019 tarihli ve 6/1 numaralı kararında;

“İşbu UKOME Kararından önce İBB’den Servis Taşımacılığı Kartı almış ve Mevcut Taşımacı Hakkına sahip kişilerin araçlarının 34 LAA 001 – 34 LZZ 999 aralığındaki plakalar itibariyle ulaşım projeksiyonu çerçevesinde Tahditli Plaka kapsamında kullanılmak üzere değerlendirilmesi,

Servis sayıları ile ilgili oluşacak yeni ihtiyaçların ilgili servis ve ticaret oda temsilcilerinin de bulunacağı bir komisyon marifetiyle belirlenecek rapor doğrultusunda ve ilgili mevzuata göre artırımın yapılması,

İlgi (b) UKOME kararında yer alan Servis Taşımacılığı Yetki Belgesi ve Servis Taşımacılığı Kartı haklarının ilgili plakaya devredilmesi ve süresiz hale getirilmesi,

Tahdit kapsamındaki plakalı taşıtla turizm taşımacılığı hariç diğer tüm servis taşımacılıklarının yapılabilmesi,” denilmek suretiyle plaka sahiplerine ihalesiz bir şekilde süresiz bir hak verilmiş ve aynı zamanda bahsi geçen servis taşımacılığı hakkı tahdit uygulamasıyla önceki hak sahipleri lehine sınırlandırılmıştır.

Bahsi geçen karara ilave olarak 2020/4-7 sayılı UKOME kararı ile önceki kararlar 31.03.2019 tarihine kadar verilen sürenin 3(üç) ay daha uzatılarak 30.06.2019 tarihine kadar uzatılması ve bu ara süreçte hak sahibi olup geçerli şartları sağladığı halde başvuru yapmayanların tekrar başvurmaları halinde, tahditli plaka tahsisinin sağlanması kararı alınmıştır.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre öğrenci ve personel servis hizmetine ilişkin haklar büyükşehir belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın, yasal düzenleme çerçevesinde ihale yoluyla rekabetin ve saydamlığın sağlandığı ve hakkın kullanım süresinin belirli olduğu ihalelerle verilmesi gerekmektedir. Belirtilen servis hizmetlerinde imtiyaz sahibi olan İdarece, ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde öğrenci ve personel taşıma imtiyazının devri mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: Öğrenci ve servis taşımacılığının toplam taşıma faaliyetlerindeki payı ve fonksiyonu değerlendirilerek, karayolu taşımacılığında servis taşımacılığına ilişkin yapılan çeşitli analizler ve ulaşım projeksiyonları çerçevesinde arz talep dengesi açısından mevcut öğrenci ve personel servislerinde kullanılan taşıt sayısının yeterli olduğu; 11.06.2019 tarihli ve 2019/6-1 sayılı UKOME kararı gereği büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu; yapılan düzenlemenin 03.05.1986 tarihli ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'na göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı; bahsi geçen Bakanlar Kurulu Kararı'nın büyükşehir sınırları dâhilinde yapılacak düzenlemelerde uygulanabilirliğinin bulunmadığı; Karar'da yer alan "tahdit" ibaresiyle, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği; söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda plaka verilmesi işlemlerinin İl Trafik Komisyonu tarafından ve ihale yoluyla yapılmasının öngörüldüğü; bulgu konusu düzenlemenin ise 5216 sayılı Kanun ile UKOME'ye verilen sayı belirleme yetkisine istinaden yapıldığı; ayrıca, yapılan düzenleme ile hâlihazırda faal olan servis taşımacılarına ve araçlarına yeni araç ve taşımacılar ilave edilmediği; mevcut izin belgelerinin kullanım ve geçerlilik şartları ile ilgili yeni bir düzenleme yapıldığı; önceki duruma göre tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği; bahsi geçen UKOME kararı ile belirlenen şartları sağlayan kişilerin Belediyeden izin almak suretiyle servis taşımacılığı yapabileceği; servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu; nihai olarak gerekli olan "güzergâh kullanım izin belgesi" ve diğer izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdarece yapılan düzenlemenin 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'na göre değil 5216 sayılı Kanun'a dayanılarak yapıldığı ifade edilmişse de; bulguda bunun aksine bir değerlendirme yoktur. 5216 sayılı Kanun'a göre, servis araçları ile ilgili idari işlem yapma yetkisi Büyükşehir Belediyesindedir. Dolayısıyla, 5216 sayılı Kanun gereği UKOME tarafından belirlenecek sayıda servis araçları faaliyet gösterebilecektir.

İdare değerlendirmesinde, 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir sınırları dâhilinde çalışacak araçları ve sayısını belirleme yetkisinin UKOME'ye ait olduğu ifade edilmişse de; mevzuatta, UKOME'nin çalışacak araçları plaka bazında belirleme yetkisine sahip olduğuna dair bir hüküm yoktur. Çalışacak araçların; modelleri, kriterleri, özellikleri ve çalışma şartları

gibi birçok hususu belirlemek ise UKOME'nin yetkisi dâhilindedir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince de belediyeler, toplu taşıma ile ilgili görevlerini; mevzuatta yer alan usullerden birini seçerek ve 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde ihale yoluyla yerine getirmelidir. Aksi halde, 5393 sayılı ve 5216 sayılı Kanunlar ile 2886 sayılı Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin bir anlamı kalmayacak, idareler istedikleri şahıslara herhangi bir kurala uymaksızın bir kamu hakkı olan plaka tahsisini yapabileceklerdir.

İdare değerlendirmesinde, yapılan uygulamanın 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında olmadığı ve tahdit uygulamasıyla, Karar'da geçen tahdit uygulamasının değil, bu kelimenin sözlük anlamı olan "sınırlama" ifadesinin kastedildiği, dolayısıyla öğrenci ve personel servis plakalarının söz konusu Karar kapsamında ihale ile değil UKOME kararı çerçevesinde yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bu açıklamaya katılmak mümkün değildir. Çünkü, bulguda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na yer verilmeden güncel mevzuat üzerinden değerlendirme yapılmış olup plaka tahsis işleminin nasıl yapılması gerektiği açıkça izah edilmiştir. Ayrıca, sayı sınırlama ve belirleme yetkisinin UKOME'de olduğu Kanun hükmünde açıklanmıştır. Ancak süresiz bir biçimde plaka tahsisinin yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. "Tahdit" kelimesi ile sınırlama ifade edildiği konusunda da kuşku yoktur. Halihazırda TDK sözlüğüne göre; tahdit kelimesi, sınırlama anlamına gelmektedir. Burada servis plakası sayısına sınırlama getirildiği, dolayısıyla yeni servis plaka sayısının ilgili UKOME kararına göre artırılacağı, hâlihazırda ise sayının sabit tutulduğu görülmektedir. Zaten yukarıda belirtildiği üzere sayı belirleme ve sınırlamada UKOME yetkilidir. Ancak UKOME tarafından sayı belirlendikten sonra plaka bazında hangi araçların çalışma hakkını alacağı ise ihale mevzuatının konusudur.

İdare değerlendirmesinde, yeni uygulama ile tek bir plaka üzerinden kayıt, takip ve denetimin yapılması ile bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlendiği ve servis taşımacılığı yapabilmek için birden fazla belgeye sahip olmak gerekmekte olduğu, izin belgelerinin alınması zorunluluğunun ortadan kaldırılmamış olduğu ifade edilmişse de; plaka tahsislerinin mevzuata uygun biçimde yapılması söz konusu iyileştirmelere engel değildir.

Netice olarak, servis plakası tahsis işlemlerinin; süre ve şartları belirtilerek objektiflik, aleniyet ve rekabet ilkelerinin sağlandığı ve mevzuata uygun ihaleler yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda olan alanlarda UKOME kararları çerçevesinde deniz motorları ile özel deniz taşımacılığı yapan kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak ihalesiz ve süresiz bir şekilde plaka verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."

Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde;

"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek."

Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

"...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir..." düzenlemeleri yapılmıştır.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

"...

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...” denilmektedir.

Maddede yer alan hükümlerden deniz toplu taşımacılığı ile ilgili gerekli belirleme ve toplu taşıma hakkının kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, mevzuatta Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki, deniz motorlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Ancak, sayıları belirlenen deniz araçlarının kimlerce işletileceğinin belirlenmesi ve bu belirlemenin usulü İdarenin kendi görev ve yetki alanında olup UKOME'nin görev alanına girmemektedir. Kaldı ki, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; “.....belediyelerin..... satım, hizmet..., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, 5393 sayılı Kanun ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ilki 21.06.1995 tarihi olmak üzere muhtelif tarihlerde alınan UKOME kararları ile 394 adet deniz motoru plakasına denizde toplu taşımacılık yapma hususunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak yetki verildiği, 394 adet plaka sahibi taşımacının da çeşitli kooperatif isimleri altında örgütlenerek deniz özel toplu taşımacılığına ilişkin faaliyetlerine devam ettiği, söz konusu şahısların kooperatif olarak örgütlenerek işlettiği hatların, sadece Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenen beş yıllık çalışma ruhsatı bedeli ödenmek suretiyle kullandırıldığı anlaşılmıştır.

Deniz motorları ile yapılan özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin; imtiyaz, kiralama, veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Mevzuatında öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

İdarenin kendisine ait olan özel deniz taşımacılığı imtiyazının fiili olarak süresiz ve ihalesiz kullandırılması mevzuata uygun değildir.

İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, eğer kooperatifler üzerinden deniz toplu taşıması hizmeti gördürülecekse; İdare tarafından güzergâhların belli olduğu hatlar belirlenmeli, söz konusu hatlar için 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak İdarenin gelir elde etmesi sağlanmalı, hat sahipleri de her yıl Belediye Meclisince belirlenen tarife üzerinden çalışma ruhsatlarını almalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında özel deniz taşımacılığını kapsayacak bir düzenleme yapılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; özel deniz taşımacılığı hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması yasal düzenlemeye uygun olacaktır. Deniz taşımacılığı hizmetlerine ilişkin ihalede süre belirtilmesi gerekmekte olup İdareye ait olan söz konusu imtiyazın ihale yoluyla da olsa üçüncü kişilere süresiz verilmesi mümkün değildir.

BULGU 17: Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması

İdare tarafından geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi ve dolmuş plakaları mevzuata aykırı biçimde süresiz bir hak olarak kullanılmaktadır.

İstanbul genelinde en son taksi plakası tahsisinin yapıldığı 1998 yılına kadar, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince çeşitli İl Trafik Komisyonu kararları ile 17.395 ticari taksi plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda ihale ile ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Öte yandan, en son minibüs plakası tahsisinin yapıldığı 2006 yılına kadar çeşitli İl Trafik Komisyonu kararları ile 6.460 adet ticari minibüs plakası verilmiştir. Bunlardan bazıları 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde veya UKOME yetkisi dahilinde ihaleli ancak süresiz olarak verilmiş olup halen faaliyetlerini sürdürmektedir. Diğerleri ise, 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda noter huzurunda çekiliş yapılması gibi çeşitli şekillerde süresiz olarak verilmiş olup faaliyetlerini sürdürmektedirler.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde, “.....belediyelerin... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“ ...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, ... belirlemek; durak yerleri ile ... araç park yerlerini tespit etmek ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

... büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. ...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetleri ve bu hizmetlerin organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Ayrıca aynı Kanun'un 9'uncu maddesinde;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır...” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ise;

“Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15'inci maddesi ikinci fıkrasının 9'uncu

bendinde ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesi birinci fıkrasının 5’inci bendinde yer alan hükümler de, 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndakilere benzer düzenlemelerdir. Bu hükümlere göre, gerek 1580 sayılı Kanun’un yürürlük döneminde gerekse 5393 sayılı Kanun’a göre, belediye hudutlarında yolcu taşınması ve toplu ulaşım ile ilgili görev, yetki ve hizmetler belediyelere verilmiş imtiyazlardır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeler tekel niteliğinde hak ve imtiyazlara sahiptir. Ayrıca 5216 sayılı Kanun’un 7’inci maddesi gereğince de, minibüs ve taksi dahil tüm toplu ulaşım araçları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması ve hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi kapsamındadır. Dolayısıyla belediye kanunlarına göre, belediye sınırlarında, taksi veya dolmuş ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması da belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır.

Yasal düzenlemede belediyelere imtiyaz olarak verilmiş olan şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi bizzat belediyece yapılmadığında, söz konusu kamu hizmeti, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülebilecektir. Üçüncü kişilerin belirlenmesi ise, 2886 sayılı Kanun gereğince, rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yönteme göre ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilecektir. Bu çerçevede toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi ya da ihaleyle olsa dahi süresiz satış şeklinde işlem yapması mümkün değildir.

Öte yandan, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın yürürlükte olduğu süre zarfında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “İl ve İlçe Trafik Komisyonları” başlıklı 12’nci maddesindeki düzenleme ile; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın 1’inci maddesinde;

“Bu Karar’da amaç; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın

geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmektir.”,

Karar’ın 2’nci maddesinde;

“Bu Karar, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 12’nci maddesi hükümlerine göre, İl Trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanır.”

Karar’ın 3’üncü maddesinde;

“Ticari Plaka verilebilmesi için;

1. Taksi, dolmuş ve minibüslerde; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş ve ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olmak,

Karar’ın 5’inci maddesinde;

“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

a. İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b. Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c. Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 29’uncu maddesinde ise;

“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.” denilmektedir.

Mevzuatına göre, taksi plakalarının geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara süresi ve

şartları belirtilmek suretiyle ihale edilmesi gerekir.

İstanbul sınırları içinde İl Trafik Komisyonu tarafından verilen taksi ve dolmuş plakalarında hak sahipliği için herhangi bir süre belirtilmemiştir. Söz konusu süre belirtilmeksizin yapılan plaka tahsisleri ise 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ve yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun yapılmamıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; söz konusu 17.395 taksi ve 6.460 dolmuş plaka sahibinden herhangi bir imtiyaz bedeli veyahut yıllık kira bedeli gibi bir ücret tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve çeşitli tarihlerde alınan İl Trafik Komisyonu Kararlarıyla 17.395 adet taksi, 6.460 adet minibüs ve 572 adet taksi dolmuşun tahdit altına alındığı, 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrası söz konusu toplu ulaşım araçları ile ilgili kayıtların İl Emniyet Müdürlüğü tarafından Belediyeye devredildiği, söz konusu kayıtlarda ilgili plakaların süreli verilmesi veya ihale şartları ile ilgili bir hüküm bulunmadığından bahsi geçen plakaların hâlihazırdaki şekliyle kullanıldığı ve ilgili araçların 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin (p) bendi çerçevesinde geçici ruhsat verilmek suretiyle işletildiği ifade edilmiştir.

Ancak, İl Emniyet Müdürlüğü tarafından Belediyeye devredilen kayıtlarda söz konusu toplu taşıma araçları ile ilgili plakalarda süreye veya ihale şartlarına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı ifade edilmişse de; taksi plakalarının verilmesine dayanak olan Bakanlar Kurulu Kararında süre hususu bulunduğu gibi, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine göre imtiyaz olarak verilen haklarda dahi maksimum süre 49 yıldır. Ayrıca 1983'ten beri yürürlükte bulunan ve kamu haklarının kiralanmasına veya satılmasına dair temel mevzuat olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz...*"

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.”* denilmekle birlikte, korunacak olan söz konusu haklar, usulüne uygun olarak elde edilmiş haklar olup ilgili karar ve izinlerin süresi boyunca korunacaktır. Yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca, söz konusu hakların süresiz bir şekilde kullanılması mümkün bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun gereği, İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği gözetildiğinde, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

2018/20720 esas sayılı dosyayla yolcu taşımaya ilişkin minibüs hattı tahsisinin iptali nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılmıştır. 04.05.2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 07.04.2021 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda; ilgili idare tarafından başvuru sahiplerine ait imtiyazın sona erdirilmesinin pek çok açıdan haklı dayanağı bulunuyorsa da, imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkan tanımadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlemeden imtiyazın sona erdirilmesinin bütün külfetin başvuru sahiplerine yüklenmesi sonucunu doğuracağından hareketle bu şartlar altında imtiyazın sona erdirilmesi nedeniyle Anayasa'nın 35'inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir. Dolayısıyla, Karar'da esas itibarıyla imtiyaz hakkının sonlandırılması değil, imtiyaz hakkının objektif koşullar oluşmadan sonlandırılması Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin E:2014/1735 ve K:2014/2859 no.lu, E:201/899 ve K:2018/1427 no.lu, E:2015/4749 ve K:2017/961 no.lu Kararları ise; toplu taşıma hatlarının işletme ve işletme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemediği, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı yönündedir.

Kazanılmış hak kavramı ilgili olarak, Danıştay 10'uncu Dairesinin E:2000/2114 ve

K:2002/3458 no.lu Kararı'nda; kazanılmış hakkın kişiye bağlı olduğu ve önceki yasa döneminde bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş bir hakkı bulunmayan kişiye devredilmesinin mümkün olmayacağı ortaya konulmuştur. Hakların, kazanılmış hak olarak korunmasının sınırları bulunmaktadır. Bunlar, kısaca; kazanılmış hak ilkesinin kamu düzeniyle, kamu yararıyla ve kamu hizmetinin gerekleriyle çatıştığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bunlara uluslararası sözleşmenin gerekleri ve yasayla aksinin açıkça öngörüldüğü durumları da eklemek gerekmektedir.

Sonuç olarak, taksi veya dolmuş ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması için belirlenen plakalara izin/ruhsat verilmesi işlemi; 5393 sayılı Kanun'da öngörülen usullerden biri seçilerek, 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemeler çerçevesinde süresi belirlenmiş ihaleler ile yapılmalıdır.

BULGU 18: Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması

İdarenin görev ve sorumluluk alanında, bazı minibüs, taksi, taksi dolmuş ve servis araçları İstanbul Büyükşehir Belediyesinden izin veya ruhsat almadan çalışmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde; "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.*" hükmüne yer verilerek toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, organizasyonu ve araçların ruhsatlandırılmasında büyükşehir belediyesi yetkili kılınmıştır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde;
“ ...

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden;

a) Çalışma izni/ruhsatı almadan,

b) Alınan izin/ruhsatta belirtilen faaliyet konusu dışında,

c) Alınan izin/ruhsatta belirtilen çalışma bölgesi/güzergah dışında belediye sınırları dahilinde yolcu taşımak yasaktır.... idari para cezası verilir.

Fiilin işlendiği tarihten itibaren geriye doğru bir yıl içinde tekrerrü hâlinde, bu fıkırada yer alan idari para cezaları iki kat olarak uygulanır.

İşleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlüdür. Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının;

(a) bendinin ihlali hâlinde altmış gün,

...

süreyle trafikten men edilir.

İlgili belediye tarafından tahdit veya tahsis kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilmiş çalışma izninin/ruhsatının süresi bittiği hâlde, belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıyan kişiye... idari para cezası uygulanır ve eksikliği giderilinceye kadar araç trafikten men edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemede, yolcu taşıma faaliyetinde bulunmak için çalışma izin belgesi alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiş, mevzuata aykırı uygulamaların yaptırımları açıklanmıştır.

Diğer yandan, 09.05.2018 tarihli ve 2018/3-6 sayılı UKOME kararında; izin belgesi (ruhsat, güzergâh kullanım belgesi vb.) olmadan çalışılması durumunda: “İzin belgesi dolduğu halde başvuru yapılmamış ise 7 Gün süreli ihtar verilir. 7 gün içinde başvuru yapılmamış ise 7 gün süreyle belge düzenlenmez, 7 gün sonrasında 10 gün süreyle belge düzenlenmez. Ayrıca 1 yıldan fazla süre geçmesine rağmen izin belgesi almayan araçlara 15 gün, 6 aydan fazla almayan araçlara 1 hafta süreyle belge düzenlenmez.

Otobüs taşımacılarına 500 indirimli İstanbulkart bedeli uygulanır.” denilmiştir.

İdareden alınan bilgilere göre, 2020 yıl sonu itibariyle; 182 adet ticari hatlı minibüs, 152 adet taksi, 52 adet taksi dolmuş ve 17.630 adet öğrenci ve personel servis aracının çalışma izin belgesi veya ruhsat almadan faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediyenin toplu ulaşım sisteminde yaptığı yenilikler sayılmış ve hizmet kalitesinin artırılması amacıyla çıkarılan 2018/3-6 sayılı UKOME Kararı'na yer verilmiştir. İdare değerlendirmesinde, toplu ulaşım araçlarının e-tuhim (Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü) üzerinden online olarak

ruhsatlandırılması ve söz konusu UKOME Kararı çerçevesinde çıkarılan Toplu Ulaşım Hizmet Kalitesi Değerlendirme Sisteminde yer alan yaptırım cetvelinin 4'üncü maddesi ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu gereğince, izin veya ruhsat almaksızın çalışanlara uygulanmakta olan yaptırımlardan bahsedilmiştir. Ayrıca söz konusu yaptırımlar çerçevesinde hazırlanan ceza tespit tutanaklarına ilişkin sayısal verilere yer verilmiştir.

Netice olarak, gerekli denetim ve kontrollerin etkin bir şekilde yapılarak ruhsat veya izin belgesi olmadan çalışanların tespiti ve söz konusu mevzuata aykırı davrananlara gerekli caydırıcı yaptırımların uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda; İdarece, gerekirse diğer kamu kurumları ile ortak çalışmalar yapılarak söz konusu izin veya ruhsat almaksızın çalışanların tespiti ve izinsiz çalışmanın engellenmesi kapsamında etkin çözümler üretilmesi ve bu kapsamda toplu ulaşımda kalitenin artırılması, izinsiz çalışan araç sayısının olabildiğince azaltılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 19: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Usulü Haline Gelmesi

2020 yılı içerisinde İdare envanterine kayıtlı 2.909 adet taşınmaz ecrimisil tahsil edilmek suretiyle kullanılmıştır. Bu durum, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile İdare envanter kayıtları esas alındığında, İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarının en az %10'unun kiralama ihalesi düzenlenmeksizin ecrimisil usulüyle yönetildiği ve bu yönetim şeklinin devamlılık arz ettiği anlamına gelmektedir.

Taşınmaz yönetiminde ecrimisil usulünün yaygın kullanılmasına bağlı olarak aşağıda belirtilen hatalı uygulamalar ortaya çıkmıştır:

a) İdare Taşınmazlarının Kira Süresinin İhaleye Çıkılmaksızın Uzatılması

İdarenin bazı taşınmazları, kira süresi bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil ve/veya kira bedeli alınarak kullanılmakta ve bu şekilde taşınmazların kira süreleri uzatılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde: Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu;

Kanun'un 34'üncü maddesinde ise: Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu;

Hüküm altın alınmıştır.

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

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

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

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden; İdare taşınmazlarının işgalli kullanılmasından dolayı ecrimisil alınması ve işgal edilmiş taşınmazların tahliyesi için bahsi geçen 75'inci madde hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

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

Mezkur Kanununun Konut ve çatılı işyeri kiralarda sözleşmenin sona ermesi başlıklı 347'nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi şu şekilde düzenlenmiştir;

“Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

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

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

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması yasal bir zorunluluktur. Kira süresi sonunda kiracının tahliye edilmemesi sonucunda taşınmaz üzerindeki kiracı işgalci durumuna düşmekte, işgal süresince bir tazminat olarak ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulması gerekmektedir. Kira süresi biten kiracılar için ecrimisil alınmak suretiyle kiracılık ilişkilerinin devam ettirilmesi ve bu yöntemin olağan hale getirilmesi mevzuat hükümlerine açıkça aykırıdır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; bazı taşınmazların kira süresinin bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, söz konusu taşınmazlar için ecrimisil ve/veya kira bedeli alınarak kullandırılmaya devam edildiği ve bu şekilde kira süresinin uzatıldığı; kiralama süresi on yıllık uzama süresini aşan taşınmaz kiralama sözleşmelerinin de borçlar kanunu hükümlerince feshedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu hususa katılmakla birlikte, 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile belediyelerin kiralama yapabilmesi halinde, ecrimisile konu olan özel işletmelerin kiralamaya dönüştürülmesinin mümkün olabileceği şerhi düşülmüştür.

Ayrıca, İdare tarafından; kiraya verilen taşınmazlarda fiili kullanıcı olan mevcut kiracıların yıllar içerisinde yatırım yaptıkları ve markalar oluşturdukları, bu taşınmazların yeniden ihale edilebilmesi için mevcut kiracıların tahliye edilmesi gerekeceği, bazı taşınmazda

meri imar planlarına göre yeniden yapı yapılmasının mümkün olamayacağı, uzun süreli kiralama dosyalarında 2886 sayılı Kanun uyarınca devir yapıldığı ve devir alınan yerlerde de yeni kiracılar tarafından ciddi maliyetli yatırımlar ve halk arasında "hava parası" olarak adlandırılan ve İdare bilgisi dışında gerçekleştirilen ödemelerin yapıldığı, bu sebeple 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapılabilmesinin faydalı olacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, kira süresi biten taşınmazlar mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmeli ve kiraya verilen taşınmazların kiracıları ile kira sözleşmesi yapılmalı, bu suretle ecrimisilin kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesinin önüne geçilmelidir.

b) İdare Taşınmazını İşgal Edenlerin Tahliye Edilmemesi

İdarenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlara ilişkin envanter kayıtlarının sistematik bir kaydının bulunmaması ve ilgili birimlerce taşınmaz yönetimi ve denetiminin eksiksiz bir şekilde yapılamaması gibi sebeplerle, Belediyenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar yıllar itibariyle işgalli kullanılmış, belirli periyotlarla taşınmazlar üzerindeki işgalcilerden ecrimisil alınmış, ancak işgalcilerin tahliyesi yoluna gidilmeyerek ecrimisil tahsil edilmesi bir kiralama yöntemine dönüşmüştür.

Daha önce belirtildiği üzere, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde; bu maddede belirtilen taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisilin, idarenin zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaksızın istenebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede; işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği vurgulanmıştır. Ayrıca bu maddede; işgal tazminatı olarak alınan ecrimisil ve tahliye süreçlerinin eşanlı yürütülmesi öngörülmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te ecrimisil; taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın idarece talep

edilen tazminat olarak tanımlanmıştır. Bu sebeple ecrimisilin konusu olan işgal, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleri ile kurduğu kira sözleşmesine benzetilmemeli, niteliği itibarıyla haksız bir eylem sayılmalı, dolayısıyla geçmişe ilişkin bir işlem olarak değerlendirilmelidir.

Söz konusu tespite İdarenin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiş; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda 2.705 adet ecrimisil dosyasının var olduğu belirtilmiştir. Aradan geçen bir yıllık süre sonunda 2020 yılı itibarıyla ecrimisil dosyası sayısının 2.909 olduğu görülmüştür. Bu durum yeni işgallerin ortaya çıktığını ve mevcut işgalcilerin tahliyesinin sağlanmadığını göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazları doğrudan işgal edenlerin tahliye edilmemesi hususunda, pandemi koşulları göz önünde bulundurularak işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, bazı işgalcilerin tahliye edilerek kira ihalesine çıkıldığı belirtilmiş; bu duruma örnek olarak, Beşiktaş Meydanında bulunan işgalci büfelerin çevre ve yol düzenlemesi kapsamında tahliye edilmesi ve Büyükçekmece sahilinde bulunan bazı işgalci büfelerin çevre düzenleme projesi kapsamında tahliye edilmesi verilmiştir.

Netice olarak, İdarenin mülkiyetindeki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde ihale yapılarak kiraya verilmesi ve füzuli şağillerin tahliyesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 20: Hizmet Binaları İçerisinde Faaliyet Gösteren Banka Şubelerinden Taşınmaz Kullanım Bedelleri ile Bazı Sabit Giderlerin Alınmaması

İdarenin hizmet binalarının kiraya verilmesinde mevzuata aykırı uygulamalar tespit edilmiştir.

a) İdare Hizmet Binaları İçinde Banka Şubesi Olarak Kullanılan Bölümler İçin Herhangi Bir Kullanım Bedeli Alınmaması

İdarenin Bakırköy ek hizmet binası içerisinde iki ayrı banka, Saraçhane hizmet binasında ise bir banka tarafından banka şubesi olarak kullanılan 3 adet taşınmaz için kira veya ecrimisil alınmamıştır.

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

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem,

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında düzenlenir. (Değişik ikinci cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Bu malların kaydı ile taşınurların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirlenir.” denilmektedir.

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

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idarelerinin taşınmazlarını 3’üncü kişilere kullandırmaları için kiraya vermeleri ve gelir elde etmeleri esastır. Ancak, belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şagillerden tazminat niteliğinde ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespiti gerekse tahsilatı aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki kamu idaresi olduğu açıktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin farklı hizmet binalarında bulunan ve mülkiyeti İdareye ait olan toplam 3 adet banka şubesinin kullanımı için, söz konusu bankalar ile herhangi bir kira sözleşmesi yapılmak suretiyle kira geliri elde edilmediği veya ecrimisil tahsilatı yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis etmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Netice olarak, mülkiyeti İdareye ait taşınmazların 3’üncü kişilere kullandırılması halinde, 2886 sayılı Kanun’a göre kiraya verilmemesi veya işgalcilerden ecrimisil alınmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

b) İdare Hizmet Binaları İçinde Banka Şubesi Olarak Kullanılan Bölümler İçin İlgili Bankalardan Isınma ve Elektrik Tüketim Bedeli Tahsil Edilmemesi

İdare hizmet binalarında bulunan iki farklı bankaya ait toplam 3 adet şubenin ısınma ve elektrik tüketim bedelleri İdare gideri olarak karşılanmasına rağmen söz konusu şubelerin payları hesaplanmamış ve ısınma ve elektrik tüketim bedelleri tahsil edilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."

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

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında düzenlenir."

2017-2020 yıllarına ait İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personelinin Maaş ve Ücretlerinin Otomatik Ödeme Protokolü'nün "Ünitenin Elektrik ve Telefon Bedelleri" başlıklı 3.3'üncü maddesinde ise;

"A- Belediye, kendi talebi doğrultusunda kurulan ATM üniteleri için Belediye Binalarının müşterek elektrik hatlarından enerji verilmesine izin verebilecek ancak hat çekilme işlem ve masrafları Bankaya ait olacaktır. Bu durumda, Banka ATM ünitesine takacağı elektrik sayacı ile tespit edilecek sarfiyatı her ay sonunda Belediyeye ödeyecektir.

B- ATM ünitelerinin telefon ve data hattı tesis vb. gibi tüm hizmet ve giderleri Banka tarafından karşılanacak ve ödenecektir." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin kaynaklarının en etkin ve verimli şekilde kullanmaları gerekmektedir. Kamu idareleri, tabii oldukları mevzuat hükümlerine istinaden kendi taşınır ve taşınmazlarını yönetmektedirler. İstanbul Büyükşehir

Belediyesi Personelinin Maaş ve Ücretlerinin Otomatik Ödeme Protokolü'ndeki düzenleme gereğince, bahsi geçen banka şubelerinin, masrafları kendileri tarafından karşılanmak suretiyle takılan süzme sayaç üzerinden tespit edilecek ATM ünitelerinin elektrik tüketim bedellerini Belediyeye ödemesi gerekmektedir. Ayrıca aynı Protokol'de, telefon ve veri hattı tesisi gibi tüm hizmet ve giderlerin banka tarafından karşılanacağı da ifade edilmiştir. Buna göre, elektrik tüketim giderleri dışındaki, ısınma giderleri dahil tüm şube giderlerinin de banka tarafından karşılanması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; bir bankaya ait 2 şubenin maaş protokolünün 16.07.2020 tarihinde sona erdiği, ancak, bankanın, protokol süresi boyunca hem ATM üniteleri hem de şubeler için herhangi bir ısınma bedeli veya elektrik tüketim bedeli ödemediği, bütün ödemelerin Belediye bütçesinden karşılandığı; ayrıca, ilgili bankanın söz konusu şubelerinin, protokol süresi sona ermesine rağmen halen İdarenin hizmet binalarında faaliyetlerine devam ettiği ve bahsi geçen giderlere ait ödemede bulunmadığı; diğer bankaya ait şubenin ise, Bakırköy ek hizmet binası içerisinde hiçbir protokol veya sözleşmeye bağlı olmaksızın faaliyetlerini sürdürdüğü ve ısınma ile elektrik tüketim bedellerini ödemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Netice olarak, İdarenin, hizmet binaları içerisinde bulunan banka şubelerinden ısınma ve elektrik tüketim bedellerini tahsil etmemesi kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını engellemekte olup mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

c) İdare Hizmet Binaları İçindeki ATM Cihazlarına Ait Elektrik Tüketim Bedellerinin Tahsil Edilmemesi

2017-2020 dönemi ile 2020-2023 dönemi maaş protokolü kapsamında İdare hizmet binaları içerisinde yer alan ATM cihazlarının tükettiği elektriğin bedelleri ilgili bankalardan tahsil edilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden,

kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”,

2017-2020 yıllarına ait İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personelinin Maaş ve Ücretlerinin Otomatik Ödeme Protokolü'nün “Ünitenin Elektrik ve Telefon Bedelleri” başlıklı 3.3'üncü maddesinde;

“A- Belediye, kendi talebi doğrultusunda kurulan ATM üniteleri için Belediye Binalarının müşterek elektrik hatlarından enerji verilmesine izin verebilecek ancak hat çekilme işlem ve masrafları Bankaya ait olacaktır. Bu durumda, Banka ATM ünitesine takacağı elektrik sayacı ile tespit edilecek sarfiyatı her ay sonunda Belediyeye ödeyecektir.

B- ATM ünitelerinin telefon ve data hattı tesis vb. gibi tüm hizmet ve giderleri Banka tarafından karşılanacak ve ödenecektir.”

2020-2023 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personelinin Maaş ve Ücretlerinin Otomatik Ödeme Teknik Şartnamesi'nin 3.5'inci maddesinde ise;

“ATM ünitelerinin kurulumundan kaynaklanan inşaat masrafları Bankaya aittir.” denilmektedir.

Yukarıda protokol hükümlerinden, 2017-2020 döneminde faaliyet gösteren ATM ünitelerinden elektrik tüketim bedellerinin tahsil edileceği belli olmakla birlikte; 2020-2023 döneminde faaliyet gösteren ATM ünitelerinin kurulumundan kaynaklanan inşaat masraflarının bankaya ait olduğu düzenlenmiş, ancak, bu makinaların işletilmesinden veya kullandırılmasından kaynaklanan giderlerin ise kim tarafından karşılanacağı belirlenmemiştir. Ayrıca, her iki protokol kapsamında yer alan ATM üniteleri için kira, ecrimisil veya işgal harcı tahsilatının yapılıp yapılmayacağı gibi hususlar da düzenlenmemiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; her iki protokol kapsamındaki ATM ünitelerinin kullanmış oldukları elektrik tüketim bedellerinin Belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Oysaki 2017-2020 dönemine ait protokolde ATM ünitelerinin giderlerinin yükleniciye ait olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer yandan, 2020-2023 dönemine ait şartnamedeki düzenlemeye göre, kurulumdan kaynaklanan tüm masrafların bankaya ait olduğu sabit olup her ne kadar kullanım veya kullandırmaya ilişkin giderlerin kim tarafından karşılanacağı düzenlenmemiş olsa da, söz konusu şartnamede İdareye yükümlülük getiren bir

hüküm olmadığından hizmet veren bankanın kendi giderlerini karşılamaının zorunlu olduğunda tereddüt bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Netice olarak, İdarenin 2017-2020 dönemi ile 2020-2023 dönemini kapsayan maaş sözleşmeleri kapsamındaki banka ATM ünitelerine ait elektrik tüketim bedellerinin tahsil edilmemesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 21: Kiralama Suretiyle Edinilmiş Olan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi

İdare tarafından İstanbul Orman Bölge Müdürlüğünden kiralanan Beykoz ilçesi Kılıçlı köyü 139 numaralı bölme içerisinde kalan taşınmazda (film platosu) gerek İdare tarafından gerekse özel veya tüzel başka kişiler tarafından aktif bir kullanım bulunmamakta, ancak, herhangi bir faaliyet için kullanılmayan söz konusu taşınmaz için her yıl güncellenen tutarlarda kira ödenmektedir.

Beykoz İlçesi Kılıçlı köyü 139 numaralı bölme içerisindeki 265.963 m2 alan ve bu alan içerisinde bulunan 7.627,78 m2 alanlı 53 adet yapı ve tesisler, Beykoz 2. Noterliğinden onaylı 15.07.2009 tarihli ve 21156 sayılı kira sözleşmesi ile Orman Bölge Müdürlüğü tarafından Beykoz Belediye Başkanlığına kiralanmıştır.

Beykoz Belediyesi tarafından kiralanan söz konusu alanda, film platosu yapılmak amacıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 16.03.2011 tarihinde “Beykoz Yeşilçam Film Platosu Onarım ve Tamamlama İnşaatı” işi ihale edilmiş, ihale sonucunda işin yüklenicisi ile 11.04.2011 tarihinde 11.591.469,92 TL bedelli sözleşme imzalanmış ve 13.04.2011 tarihinde yer teslimi yapılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Beykoz Belediyesine ait kiracılık hakkının kendisine devri için yazışmalar yapmış, 31.12.2015 tarihli ve 96 sayılı Bakanlık oluru ile devir uygun bulunmuş, 15.01.2016 tarihi itibarıyla devir sözleşmesi imzalanarak söz konusu yerin 2038 yılına kadar kiracısı haline gelmiştir.

16.03.2011 tarihinde ihalesi yapılan “Beykoz Yeşilçam Film Platosu Onarım ve Tamamlama İnşaatı” işi, Orman Bölge Müdürlüğü tarafından, kiraya verilen alanda yapılan

faaliyetler için gerekli izinlerin alınmadığı ve yasal prosedürlerin tamamlanmadığı gerekçesiyle 13.07.2016 tarihinde durdurulmuştur.

İşin durdurulduğu 13.07.2016 tarihine kadar 11.591.469,92 TL'lik sözleşme bedelli için 6.243.808,50 TL'lik kısmı (işin yaklaşık %53,87'si) gerçekleştirilmiştir. Ancak, alınması gereken izinler henüz alınmadığından işin tamamlanmasına ilişkin herhangi bir adım da atılmamıştır.

Yapılan incelemede, kiralanın taşınmazın İdare faaliyetlerinde değerlendirilmesine ilişkin olarak İdarenin birimleri arasında bir takım yazışmalar gerçekleştirildiği, taşınmazın kullanım hakkının İdarenin kendi birimleri arasında el değiştirdiği, ancak son aşamada 31.12.2020 tarihi itibarıyla taşınmazın Belediye faaliyetleri kapsamında değerlendirilmesi yönünde somut bir adım atılmadığı, taşınmazın atıl halde kalmaya devam ettiği görülmüştür.

İdarece, söz konusu taşınmaz için 2020 yılı ve önceki yıllar dahil kira ve ağaçlandırma bedeli ile bu bedellere ilişkin ödenen KDV, İdare bütçesine karşılıksız bir maliyet yüklemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; söz konusu taşınmazın Belediye hizmetlerinde kullanılması hususunda çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdare kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla; söz konusu taşınmazın Belediye hizmetlerinde kullanılması mümkünse bunun ivedilikle sağlanması, bu mümkün değilse sözleşmenin feshi yoluna gidilerek kullanılmayan taşınmaz için kira ödeme yükünün ortadan kaldırılması uygun olacaktır.

BULGU 22: Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarından bazıları, idarece tesis edilen bir işleme dayanmaksızın üçüncü kişilerce kullanılmakta, söz konusu taşınmazların ne şekilde kullanıldığı hakkında idarenin bilgisi bulunmamaktadır.

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

maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdareye ait olan veya İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bazı taşınmazların herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanıldığı, ancak bu kişiler hakkında ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı

yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların tahliyesi için herhangi bir işlem başlatılmadığı tespit edilmiştir.

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

Tablo 19: Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilerce Kullanılan Belediye Taşınmazları

Sıra No	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Kullanılan Alan (m ²)	Tespit
1	Bakırköy	Şenlik	275	27	468	Lüks rezidanslardan oluşan sitenin tek katlı satış ofisi olarak kullanılarak terk edilmiş. Site müteahiti tarafından yapılan yapı terk edilmiş vaziyette mevcudiyetini sürdürmektedir.
2	Fatih	Arpaemini	1846	1-2-3-4-5-6-7-8-10-11-13-14-15		Bir şirket tarafından işletilen 5 katlı 320 araç kapasiteli kapalı kat otoparkı
3	K.çekmece	Safra	694	12		Küçükçekmece Belediyesi tarafından kullanılan, ana salon, 2 adet nikah salonu, 400 kişilik 1 adet davet salonu, 2 adet fotoğraf standı ve büfeden oluşan kompleks tek katlı bina ile otopark alanı
4	Şişli	Dikilitaş	1199	355	1950	Bir site tarafından site içi park ve spor alanı, otopark ve bahçe olarak kullanılmaktadır
5	Şişli	Dikilitaş	2751	67	203	Zemin katta bulunan 2 numaralı bağımsız bölüm belediyenin mülkiyetinde olup, konuttaki kimseye ulaşamadığından kim tarafından kullanıldığı tespit edilememiştir.
6	Şişli	Feriköy	1264	54	297	3 farklı köy derneği tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.
7	Kadıköy	Rasimpaşa	545	19	38	Dükkan ve umumi tuvalet işletmesi bulunduğu tespit edilmiştir.
8	Üsküdar	Kefçedede	408	3	2.799	Bir vakıf tarafından açık ve kapalı alan olarak kullanılmakta olduğu tespit edilmiştir.
9	Şişli	Harbiye	808 ada 2 parsel ile söz konusu parselin doğusu ve kuzeyinde kalan kamu malı saha		1.763	Lüks Residans tarafından etrafının çitle çevrilmesi suretiyle işgal edildiği tespit edilmiştir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda yer alan taşınmazlar ile ilgili tespit çalışmalarının tamamlanma aşamasına geldiği, Şişli 1199 ada 355 parsel, 1264 ada 54 parsel, Kadıköy 545 ada 19 parsel, Üsküdar 408 ada 3 parsel sayılı taşınmazların tespit çalışmalarının devam etmekte olduğu, diğer taşınmazların tespit

raporlarının hazırlandığı ve yapılan tespitler doğrultusunda 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi uyarınca gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 23: Bir Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi

1580 sayılı (mülga) Belediye Kanunu bağlamında belediye başkanına hatalı olarak devredilen intifa hakkı verebilme yetkisinin kullanılması ile; İdarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların üzerine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında pazarlık usulüyle üçüncü kişiler lehine intifa hakkı kurulmuştur.

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

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

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde; "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi*" işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine mezkur maddenin (g) bendinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı

maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" ifadesi yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" ifadelerinin kullanılması, "Devlet" kavramının idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

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

2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1' inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ise de, Kanun'un muhtelif maddelerinde kapsamın daraltılması mümkün olduğundan, 51'inci maddenin (g) bendindeki "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri, Türk Medeni Kanunu ve diğer kanunlarda geçen özel bir tanımlama olup belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazları kapsamadığı hususu aşikârdır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 1987 ve 1988 yılları Belediye Bütçe Kararnamelerinde, "*Belediyeye ait veya belediyeye çeşitli sebeplerle intikal etmiş taşınmazlardan uygun görülenlerin intifa hakkının sanatsal, spor, kültürel, turizm, sağlık, eğlence, dinlenme ve ulaşım ile ilgili yapı ve tesisler, ticaret merkezleri ve benzeri tesislerin yapılmasını teminen özel ve tüzel kişilere veya derneklere azami 49 yıl süreyle verilmesine belediye başkanı yetkilidir*" denilmek suretiyle, belediye meclisinde bulunan yetkinin, taşınmazların hangilerinin olduğu belirtilmeden mevzuata aykırı bir şekilde belediye başkanına devredildiği görülmüştür.

Belediye Meclisi tarafından yapılan yetki devri ile birlikte; Sarıyer ilçesi Tarabya Mahallesi 447 ada 6 parsel sayılı 22.854 m2 alanlı taşınmazın 40 yıl süreli intifa hakkının Tenis, Eskrim ve Dağcılık Spor Kulübüne verilmesine ilişkin 24.09.1987 tarihli ve 23489 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 13.10.1987 tarihli ve 2391 sayılı Belediye Encümeni Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Spor Kulübüne 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği,

Sarıyer İlçesi Tarabya Mahallesi 960 ada 49 parsel sayılı 9.000 m2 alanlı taşınmazın 49 yıl süreli intifa hakkının Ankara Kolejliler Derneğine verilmesine ilişkin 02.08.1988 tarihli ve 1917 sayılı Başkanlık Onayı alındığı, 09.08.1988 tarihli ve 1928 sayılı Belediye Encümen Kararıyla söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkının adı geçen Derneğe 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulüyle verildiği görülmüştür.

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

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

Belediye meclisinin yetkisinde bulunan bir hususun (... taşınmazlardan uygun görülenlerin... ifadesi kullanılarak) genel bir yetki devri ile belediye başkanına devredilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Meclisin alacağı intifa hakkı tesisine ilişkin kararda gayri ayni hak tesis edilecek taşınmazların hangileri olduğu hususunda ilçe adı, ada, pafta ve parsel sayısı gibi detaylı bilgilerin yer alması, bir diğer ifadeyle hangi taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulacağını meclisin belirlemesi gerekmektedir. Bu bakımdan, meclise

Kanunla verilmiş olan yetkinin, meclisin alacağı genel bir yetki devri kararı ile belediye başkanına devredilmesi mümkün değildir. Meclis tarafından bütçe kararnamesine konulan ve belediye başkanına istediği taşınmaz üzerinde istediği kişiye intifa hakkı vermesini sağlayan yetki, Kanun'un emredici hükümlerine aykırıdır.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda konuyla ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

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

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

BULGU 24: İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

İdare tarafından intifa hakkı tesis edilen taşınmaz üzerinde, lehine intifa hakkı tesis edilen ... Kulübü Derneğince sözleşmeye aykırı tasarrufta bulunulmuş, ancak, intifa hakkı sahibinin sözleşmeye aykırı davranışları hakkında sözleşmenin yaptırım hükümleri uygulanmamıştır.

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

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

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

Sayıştay tarafından yapılan 2011 ve 2012 yılı denetimleri sonucunda; söz konusu İntifa Hakkı Sözleşmesi'nde düzenlenen “brüt gelirden ödenmesi gereken %5'lik pay ile kesin teminat tutarı”nın ödenmediği tespiti yapılmıştır. Ayrıca yıllar itibariyle İdarenin söz konusu intifa hakkına ilişkin ... Kulübü Derneği ile yazışmaları olmuş ve bu yazışmalara binaen çeşitli tahsilatlar da yapılmıştır.

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

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde; "*Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez*" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında; "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" denilmiş, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde de; "*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir.*" hükmüne yer verilmiştir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda konuyla ilgili gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç itibariyle, intifa hakkı sahibi ... Kulübü Derneği hakkında sözleşmeye aykırı davranması nedeniyle yine sözleşmede yazılı yaptırımların uygulanması mevzuatına uyarlı olacaktır.

BULGU 25: Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi

İBB’ce bir sözleşme veya protokol çerçevesinde kiralanan, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmazların kullanımlarının sözleşme veya protokol hükümlerine göre kontrol edilmediği tespit edilmiştir.

a) Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

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

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

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

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

Örneğin;

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

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

Diğer yandan, Belediye mülkiyetinde bulunan Beyoğlu ilçesi Kuloğlu mahallesi 475 ada 1 parsel sayılı bodrum, zemin ve 4 ara kattan oluşan bina bir vakfa kiraya verilmiştir. Vakıf, taşınmazın bağımsız bölümlerinden birini kafe olarak işletmeye açmak amacıyla İdareye başvurmuş ve başvurusu, açılacak kafenin Vakfın kendi üyelerine hizmet vermesi ve alkolsüz olarak işletilmesiyle kaydıyla İdare tarafından kabul edilmiştir. Kiracı olan Vakıf, zaman içerisinde söz konusu kafe işletmesinin üçüncü kişilere devredilmesi için izin istemiş ve bu talep İdare tarafından onaylanmıştır. Ancak yerinde yapılan incelemede, kafe işletmesinin gerekli her türlü ruhsat ve diğer izinleri alınmış alkollü bir işletme olarak hizmet verdiği, katlarda bulunan bağımsız bölümlerin kiracı olan Vakıfla birlikte başka tüzel kişiliklere sahip olan dernekler ve sendikalar tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus akde aykırılık teşkil etmesine rağmen sözleşmenin feshedilerek kiracının tahliyesi sağlanmamıştır.

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

eksikliği, kiralamalarda tahakkuk/tahsilat oranını düşürerek etkinliği azaltmakta ve keyfiliğe yol açmaktadır.

b) Tahsis Edilen Taşınmazların Kontrolünün Yapılmaması

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

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

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

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

"Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

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

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

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

Adalar ilçesi Büyükkada Mahallesi 117 ada 1 parsel sayılı taşınmaz Adalar Belediyesine 12.02.2002 tarihinde 30 yıl süre ile tahsis edilmiştir. Tahsisi yapılan taşınmazda Büyükkada Aile Sağlığı Merkezi bulunmakla birlikte, aynı parselde bulunan 2’şer katlı 2 farklı binanın lojman olarak kullanıldığı ve söz konusu yerlerde Adalar Belediyesi ile Tarım İlçe Müdürlüğü personelinin ikamet ettiği;

Eyüpsultan ilçesi Göktürk Mahallesi 125 ada 15 parsel sayılı taşınmazın 302,53 m²’lik kısmı TEDAŞ’a 29.1.2019 tarihinde 25 yıl süre ile trafo merkezi olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. Ancak, tahsisi yapılan taşınmazın 15 m²’lik kısmında trafo bulunduğu, diğer kısımlarda ise özel bir firmaya ait şantiye sahası kurularak 11 adet konteyner yerleştirildiği;

Pendik ilçesi Şeyhli Mahallesi 7297 ada 6 parsel sayılı 15.066,08 m² alanlı taşınmaz 07.11.2018 tarihinde eğitim ve sosyal hizmet faaliyetlerinde kullanılmak üzere 25 yıl süre ile bir vakfa tahsis edilmiştir. Tahsisi yapılan taşınmazın 1.291,76 m²’si açık alan, 260,05 m²’si kapalı alan olmak üzere toplam 1.551,81 m²’sinin adına tahsis yapılan vakıf tarafından eğitim faaliyetlerinde kullanılmakta olduğu, ancak geriye kalan toplam 13.514,27 m²’lik alanın

herhangi bir tahsis işlemine konu olmaksızın Pendik Belediyesi tarafından Aydos Spor Merkezi olarak işletildiği;

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

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

Anlaşılmıştır.

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

İdarece tahsis edilen taşınmazların tahsis amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi ve tahsis amacına aykırı kullanım tespit edilmesi halinde tahsisin iptali sağlanmalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kiralanan, irtifak hakkı tesis edilen veya tahsis edilen taşınmazlara ilişkin olarak pandemi koşullarının normalleşmesinin ardından gerek yeni personel alımı gerekse hizmet alımı yapılması suretiyle gerekli kontrollerin daha etkin yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, mülkiyeti veya tasarrufu İdarede olan taşınmazların 3'üncü kişilerce kullanımlarının kontrolü, etkin ve hukuka uygun taşınmaz yönetiminin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 26: 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İhalelerinin Sözleşme ve Eki Belgelerinde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümlerin Yer Alması

İdare tarafından 2020 yılı içerisinde biri pazarlık usulü biri de açık ihale usulüyle ihale edilen araç kiralama hizmet alımlarının ihale dokümanında ihaleyi katılımı kısıtlayıcı hükümler yer almakta olup bu suretle rekabetin engellenerek kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine aykırı düşülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde: İdareler, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu tutulmuşlardır. Kanun'da yer alan temel ilkelerden biri olan rekabet ilkesi; ihaleye, yüksek sayıda isteklinin katılmasını sağlamak üzere idarenin ve isteklilerin rekabeti önleyici işlemlerden kaçınmasını gerektirmektedir.

Aşağıda açıklandığı üzere, İdarenin araç kiralama hizmet alımına ait teknik ve idari şartnamelerdeki bazı düzenlemeler ile ihaleyi katılımı kısıtlayıcı ve rekabeti önleyici işlem tesis edilmiştir.

a) Bazı Araçlar İçin Kendi Malı Olma Şartı Getirilmesi ve Bu Araçlar İçin İstanbul Plakalı Olmasının Şart Koşulması

4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği ve belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Hizmet alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin, söz konusu ihalelerin yapıldığı dönemde yürürlükte bulunan "Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu" başlıklı 41'inci maddesinde; makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu, ancak, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, söz konusu hususun yeterlik kriteri olarak belirlenebileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere idarelerin; rekabetin sağlanması, uygun şartlarda hizmetin temini ve kaynakların verimli kullanılabilmesi için ihale dokümanında fırsat eşitliğini bozacak, rekabeti

azaltıp fiyatın yükselmesine sebep olacak kısıtlamalara gitmemesi esastır. İşin görülmesi için kullanılacak makinelerin yüklenicinin kendi malı olması kuralı, ihaleye girecek firmaların azalmasına, istenen rekabetin oluşmamasına neden olacak ve fiyatın yükselmesine sebebiyet verecektir. Bu nedenle idarelerin bu takdir yetkisini gerçekçi teknik zorunluluklarda kullanması, mümkün mertebe bu gibi kısıtlamalarla ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

Gerek mevzuat hükümleri gerekse mahkeme ve Kamu İhale Kurul kararlarında “kendi malı olma” şartının aranmamasının esas olduğu, idarenin takdir yetkisinin 4734 sayılı Kanun’a aykırı kullanılmaması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu nedenle, kendi malı olma şartının keyfi değil ancak teknik zorunluluk durumlarında idarelerce kullanılması gerektiği, aksi bir uygulamanın ihalede rekabeti engelleyerek kaynakların verimli kullanılmasının önüne geçeceği, eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerini bozacağı açıktır.

İdarenin 2020 yılında araç kiralamasına ilişkin iki adet ihalesinin bulunduğu, bunlardan 2019/688588 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinin, 01.01.2020-30.04.2020 tarihleri arasında kapsayacak şekilde, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edildiği; 2020/150169 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinin, 01.05.2020-31.12.2020 tarihleri arasında kapsayacak şekilde, açık ihale usulüyle ihale edildiği; her iki ihalenin teknik şartnamelerinde rekabeti kısıtlayıcı hükümlerin yer aldığı görülmüştür.

2019/688588 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinin kapsamında 2020 yılının ilk 4 ayı içinde 1.806 adet aracın kiralanması öngörülmüş ve işe ait teknik şartnamede bu araçlardan 256 adedinin isteklilerin kendi malı olması şartı yer almış; 2020/150169 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinin kapsamında da 1.851 adet aracın kiralanması öngörülmüş ve işe ait teknik şartnamede bu araçlardan 254 adedinin isteklilerin kendi malı olması şartı yer almıştır. Ayrıca, her iki ihalenin teknik şartnamelerinde araçların tamamının İstanbul plakalı olarak teslim edilmesi gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

Karayolları Trafik Yönetmeliği’nin 30 ve 31’inci maddeleri gereğince: Tescil edilen her araca, sahibinin tescile esas adresinin bulunduğu yerdeki trafik tescil kuruluşunun il kodunu içeren bir tescil plakası tahsis edileceği; tescil işlemlerinde gerçek kişiler için Kimlik Paylaşımı Sisteminde yer alan yerleşim yeri adresi, yerleşim yeri adresi yurtdışında olan Türk vatandaşlarının Kimlik Paylaşımı Sisteminde yer alan diğer adresi, tüzel kişiler için ise ticaret sicil gazetesi, tüzük veya diğer resmi kayıt belgelerinde belirtilen adreslerinin esas alınacağı anlaşılmaktadır.

Teknik şartnamede ihale konusu iş kapsamında temin edilecek birçok aracın isteklilerin kendi malı olması gerektiğine ilişkin yer alan düzenleme ile temin edilecek bütün araçların İstanbul plakası sahibi olması yönündeki düzenleme birlikte değerlendirildiğinde; söz konusu düzenlemelerin İstanbul'da iş merkezi veya şubesi bulunmayan isteklilerin mevzuat gereği kendi malı olarak İstanbul plakalı araçları bulunmayacağından dolayı ihaleye katılımları engellenmiş olmaktadır.

İhale konusu işte kullanılacak araçların bir kısmı bakımından İstanbul ili plakalı olması koşulunun aranması makul olmakla beraber, araçlar arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın isteklilerin kendi malı olması istenen araçlar dahil olmak üzere kiralamaya konu tüm araçlar için bu koşulun aranması, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ihale ilkelerine aykırı davranılması anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından:

2019/688588 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında 2020 yılının ilk 4 ayı içinde 1.806 adet aracın kiralanması öngörüldüğü ve İşe ait Şartname'de bu araçlardan 256 adedinin isteklilerin kendi malı olmasının istenildiği;

2020/150169 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında da 1.851 adet aracın kiralanmasının öngörüldüğü ve İşe ait Teknik Şartname'de bu araçlardan 254 adedinin isteklilerin kendi malı olmasının istenildiği;

Kendi malı olması şartı konan araçların toplam araç sayısının yaklaşık %14'üne karşılık geldiği, Kamu İhale Kurulu'nun yerleşik kararlarına göre söz konusu oranın makul olduğu;

Bazı araçlar için yüklenicinin kendi malı olması şartının getirilmesi ile işin ifası sırasında kendi araçları olmayan bir yüklenicinin piyasadaki herhangi bir sıkıntı halinde araç temin edememe sorunuyla karşılaşmasının önlenmesi; bu kapsamda bir işi gerçekleştirebilecek mali ve fiziki kaynaklara sahip yüklenicilerin ihaleye girmesinin sağlanması, toplama ve kiralama araçlarla bu işi yapmayı taahhüt eden güçsüz firmaların ihaleye katılmasının önlenmesinin hedeflendiği, bu haliyle araç ihtiyaçlarının kesintisiz ve sorunsuz karşılanması ve dolayısıyla kamu hizmetinin aksamamasının amaçlandığı;

Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan belediyenin hizmet araçlarının, idarenin kuruluş amacı, görev, yetki ve sorumlulukları ile temsil işlevi dolayısıyla ait olduğu ilin plakasını taşımasının, takdir ve tercihten öte bir zorunluluk olarak kabul edilmesi gerektiği;

Bulgu konusu ihaleler kapsamında temin edilen araçların, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mücavir alan sınırları içerisinde, Belediyeye ait görev ve sorumlulukların ifası için görevlendirilecek olan hizmet araçları olması, bu araçlarda açık bir aidiyet ve temsil vasfı aranması, bunun sonucu olarak ait olduğu İstanbul İlinin plakasını taşımasının, takdir ve tercihten öte bir zorunluluk olduğu;

Nitekim ihale dokümanı kapsamında bulunan Teknik Şartname’de “Araçların her iki yan ve arka kısmına idarenin uygun göreceği logolar kaplanacak, yüklenici tarafından karşılanacaktır.” denilerek, araçların İdareyi temsil ettiğine ilişkin bilgilendirmenin, araçlar üzerinde görünür şekilde yer alması gerektiğinin düzenlendiği;

“İstanbul Büyükşehir Belediyesine Aittir” veya “İstanbul Büyükşehir Belediyesi” logosu altında “Görevlidir” şeklinde aidiyet ve temsil bilgilendirmesi bulunan bir aracın başka bir il plakasını taşımasının uygulanabilir bir yöntem olmadığı;

İhale dokümanında öngörülen bu koşulların, bulguda belirtilenin aksine rekabet ve katılımı kısıtlamadığı;

Araçların tamamı için İstanbul ili plakasını taşıma zorunluluğunun somut ihaleye etkisi ölçülürken; ihalenin İstanbul İli gibi nüfusu 15,52 milyon kişi olan bir ilde gerçekleştiği, İstanbul trafiğine kayıtlı araç sayısının yaklaşık 4,2 milyon olduğu, ulaşım ve araç kiralama sektöründe faaliyet gösteren çok sayıda ve çok geniş kapasiteye sahip ticari işletmelerin bulunduğu gerçeğinin gözetilmesinin gerektiği;

Bulguda, Karayolları Trafik Yönetmeliği hükümlerine işaret edilerek, başka il plaka numarasına tescilli araçları bulunan isteklilerin bu araçlarını İstanbul plakalı olarak tescil ettirebilmeleri için İstanbul İlinde merkez veya şubeye sahip olmaları gerektiği, bu durumun İstanbul İli dışındaki istekliler bakımından dezavantaj oluşturacağı yönündeki denetim tespitine katılmanın mümkün bulunmadığı, zira bu değerlendirmeler yapılırken ihalenin gerçekleştiği İstanbul ilinin niteliği ve ölçeğinin dikkate alınması gerektiği;

İhaleye teklif veren isteklilerin, bu istekliler ister İstanbul İlinden isterse dışarıdan olsun, talep edilen araçları, malik veya kiralayan olarak İstanbul ilinden temin etmelerinde hiçbir ekonomik veya teknik engel bulunmadığı;

Hem kendi malı araçlar hem de diğer araçlar bakımından, ellerinde, malik veya kiralayan olarak İstanbul harici plakası olan araç bulunduranların ise araçlarını İstanbul

Plakasına dönüştürmek için İstanbul'da kolayca şube açmalarının mümkün olduğu, bu ölçekteki bir ihaleye katılan istekliler bakımından İstanbul'da şube açılmasının nasıl bir engel teşkil ettiğinin anlaşılamadığı;

Kaldı ki, ihale üzerinde kalan isteklinin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca zaten İstanbul'da iş yeri tescili yaptırma zorunluluğunun bulunduğu;

Bulguda; *“İhale konusu işte kullanılacak araçların bir kısmı bakımından İstanbul ili plakalı olması koşulunun aranması makul olmakla beraber, araçlar arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın isteklilerin kendi malı olması istenen araçlar dahil olmak üzere kiralamaya konu tüm araçlar için bu koşulun aranması, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ihale ilkelerine aykırı davranılması anlamına gelmektedir.”* İfadesinin denetim konusu hususta somut bir hukuka aykırılık tespitine dayanmadığı, getirilen koşulun makul düzeyi aştığı gibi soyut ve sübjektif bir kanaat açıklaması olduğu;

Ayrıca mevzuat değişikliği nedeniyle zaten yeni ihalelerde “öz malı olma” şartı konulmadığı;

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bulguda kendi malı olma şartının tek başına bir mevzuata aykırılık teşkil ettiğine yönelik bir ifade bulunmamaktadır. Zira, İdare değerlendirmesinde de belirtildiği üzere, kendi malı olarak istenilen araç sayısı toplam araç sayısına oranlandığında Kamu İhale Kurulu yerleşik kararlarına göre makul düzeyde kalmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi bulgu konusu husus başlı başına kendi malı olma şartına yönelik değildir.

Bulguda rekabeti ve dolayısıyla ihaleye katılımı kısıtladığı belirtilen husus, isteklinin kendi malı olması şartı getirilen araçlar için ihale öncesinde isteklinin öz malı olmasının yanında İstanbul plakalı olmasının şart koşulması hususudur.

Sözleşme ve eki belgeler uyarınca ihaleye katılabilmenin ön şartı ihalede belirtilen sayıda aracın isteklinin kendi malı olması ve isteklinin kendi malı olan söz konusu araçların tamamının İstanbul plakalı olmasıdır. Bu durum yalnızca İstanbul'da merkezi ya da şubesi bulunan ve bu sebeple İstanbul plakalı olarak tescil edilmiş öz malı araçları bulunan şirketlerin ihaleye katılması sonucunu doğurmaktadır.

İstanbul'da merkezi ya da şubesi bulunmayan firmaların ihaleye katılabilmek için Sözleşme ve eki belgelerdeki şartları sağlaması için ise ihale öncesinde İstanbul'da şube açması, Sözleşme ve eki belgelerde belirtilen sayıda öz malı olan aracı İstanbul plakalı olacak şekilde trafiğe tescil ettirmesi ve ihaleye bu şartları sağladıktan sonra katılım sağlaması gerekmektedir. Bu haliyle herhangi bir isteklinin henüz kazanıp kazanmayacağı belli olmayan bir ihale için ciddi maliyeti bulunan şube açılması, öz malı olan araçların plakasının İstanbul plakasına çevrilmesi hususlarının rasyonel olmayacağı, ihaleye girebilmek adına söz konusu işlemleri yapan ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesince açılan ihaleyi kazanamayan bir istekli için yapılan tüm işlemlerin ölü yatırım haline geleceği açıktır. Bu husus İstanbul'da merkezi ya da şubesi bulunmayan ve dolayısıyla İstanbul plakalı öz malı aracı olmayan şirketlerin ihaleye katılmasının önündeki en büyük engeldir.

İdarenin değerlendirmesinde, her ne kadar ihale sonrasında iş üzerine kalan isteklinin artık yüklenici konumuna gelerek İstanbul'da şube açmasında, merkezini veya şubesini İstanbul'a taşıyarak üzerinde tescilli bulunan araçları İstanbul plakalı olacak şekilde yeniden tescil ettirmesinde, kendi malı olmayan araçlar piyasadan İstanbul plakalı araç temin etmesinde ve 5510 sayılı Kanun uyarınca İstanbul ilinde iş yeri tescili yapılmasında herhangi bir engel bulunmadığı belirtilmişse de, söz konusu şartları ihale öncesinde sağlamadan ihaleye katılabilmek mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla, İdare tarafından belirtildiği gibi söz konusu şartlar ihale sonrasında sağlanabilir nitelikte değil, ihale öncesinde sağlanması zorunlu şartlardır. Bu bakımdan İdarenin değerlendirmesi yerinde görülmemektedir.

İhaleye katılımda istekli konumunda olan firmaların kendi adlarına tescilli araçlarından belli sayıdakilerin İstanbul plakalı olmasının ihaleye katılımda ön şart olarak koşulması, ihaleyi kazanan isteklinin İdareye İstanbul plakalı araç sunması için bir zorunluluk değildir. Kaldı ki, Sözleşme ve eki belgelerinde yer alan isteklinin kendi malı araçlarının tamamının İstanbul plakalı olması gerektiği ön şartının bulunmadığı düşünüldüğünde, İstanbul plakalı aracı bulunmayan ancak ihaleyi kazanarak yüklenici haline gelen isteklinin araçlarını İstanbul plakalı hale getirmesi ve İdareye bu şekilde teslim etmesi önünde bir engel bulunmamaktadır.

Bu bakımdan İstanbul ili genelinde hizmet veren İdarenin, İstanbul plakalı araçlar ile hizmet vermek istemesinin kabul edilebilir olduğu, ancak bunun sağlanması açısından ihale öncesi ihaleyi katılımı kısıtlayacak düzenlemeler yapılması yerine, ihale sonrasında İstanbul plakalı araçların temininin sağlanması açısından sözleşme ve eki belgelere hüküm eklenmesi ve bu suretle ihaleyi katılımı kısıtlayıcı uygulamalardan kaçınılması mümkündür.

Nitekim, İstanbul Büyükşehir Belediyesince 2020 yılı içerisinde yapılan, ancak Kamu İhale Kurulunca iptal edildiğinden bu bulgunun konusu olmayan araç kiralama ihalesinin teknik şartnamesinde ihalede istenen araçların İstanbul plakalı olacağı yönündeki düzenlemesi İstanbul merkezli firmalar için avantaj yaratacağı yönünde itirazın şikayete konu edilmiş, Kamu İhale Kurulu'nun 25.11.2020 tarihli ve 2020/UH.I-1946 numaralı Kararı'nda;

“... araçlar arasında herhangi bir ayrıma gidilmeksizin ihale konusu işte kullanılacak araçların tamamının işin yapılacağı İstanbul ilinde tescilli olması yönünde düzenleme yapıldığı, bunun sonucu olarak, başka il plaka numarasına tescilli araçları ile malik veya kiralaayan sıfatına sahip olanların, yerleşim yeri veya merkez veya şubesi İstanbul ilinde olanlar karşısında dezavantajlı konuma düşeceği, ihale dokümanında isteklinin kendi malı olmasının istendiği araçlar (130 adet) için gerekli tescil işlemlerinin ihale tarihinden önce, bunun haricindeki araçlar için de sözleşmenin uygulanması aşamasında araçların İstanbul iline tescil edilebilmesi için yüklenicilerin yerleşim yeri veya merkez ya da şube adresinin bu İl'e nakli, ayrıca da plaka değişikliği zorunluluğunu ortaya çıkaracağı,

İhaleyi yapan idarenin yerel idare olması hususu ile idarenin ihtiyaçları, kullanılacak araçların sayısı ve niteliği birlikte göz önünde bulundurulduğunda, ihale konusu işte kullanılacak araçların bir kısmı bakımından İstanbul ili plakalı olması koşulunun aranması makul olmakla beraber, uyumsuzluğa konu edilen düzenleme ile araçlar arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın kiralamaya konu tüm araçlar için bu koşulun aranmasının 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerin ihlali anlamına geldiği değerlendirildiğinden başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu sonucuna varılmıştır.” ifadelerine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere, Sözleşme ve eki belgelerinde yer alan ve ihaleyi katılımı İstanbul merkezli firmalar lehine avantaja çevirecek nitelikte kısıtlayan düzenlemeler mevzuat hükümlerine uygun düşmemektedir.

b) İsteklilerin TURSAB Seyahat Acentası İşletme Belgesine Sahip Olmasının İhaleye Katılımda Yeterlik Kriteri Olarak Belirlenmesi

Yukarıda ihale kayıt numaraları belirtilen her iki ihale için, idari şartnamelerde yer alan *“İhaleye katılacak olan isteklilerin, Karayolları Taşıma Yönetmeliğinin ilgili maddesi gereğince şehirlerarası yolcu taşımacılığını gösterir K1, B2 veya D2 Belgelerini ve TURSAB Seyahat Acentası İşletme Belgelerini ihale dosyası içerisinde sunması zorunludur.”*

düzenlemesi ile TURSAB seyahat acentası işletme belgesine sahip olmayan firmaların ihaleye katılması İdarece engellenmiştir.

Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin "Yetki belgesi alma zorunluluğu" başlıklı 5'inci maddesinde; Yönetmelik kapsamına giren taşımacılık, acentelik, taşıma işleri komisyonculuğu, taşıma işleri organizatörlüğü, nakliyat ambarı işletmeciliği, kargo işletmeciliği, lojistik işletmeciliği, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini/belgelerini Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından almalarının zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

"...

(2) B türü yetki belgesi: Otobüsle yurtiçi ve/veya uluslararası yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. (Ek ibare:RG-15/11/2019-30949) Bu belgelere 24 üncü maddenin ikinci fıkrasının (m) bendindeki şartları haiz otomobiller de kaydedilebilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

...

b) B2 yetki belgesi: Ticari ve tarifersiz yapacaklara,

...

(4) D türü yetki belgesi: Otobüsle tarifeli veya tarifersiz yurtiçi yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. (Ek ibare:RG-15/11/2019-30949) Bu belgelere 24 üncü maddenin ikinci fıkrasının (m) bendindeki şartları haiz otomobiller de kaydedilebilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

...

b) D2 yetki belgesi: Ticari ve tarifersiz olarak yapacaklara,

...

(8) K türü yetki belgesi: Yurtiçi eşya taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) *K1 yetki belgesi: Ticari amaçla eşya taşımacılığı yapacaklara, ... verilir.*” denilmektedir.

İdarece; gerçekleştirilen ihaleler kapsamında binek araç, kamyonet, panelvan, minibüs, otobüs ve kamyon gibi çeşitli türlerde ve büyüklüklerde araç temin edilmiştir. İdare, temin ettiği tüm araçları belediye hizmetlerinde kullanmakta, otobüs/minibüs gibi toplu ulaşım niteliğini haiz araçlar ise gerek belediye faaliyetlerinde gerekse vatandaşların talepleri doğrultusunda şehir içi veya şehirlerarası mahalli ve müşterek faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bu bakımdan İdarenin yürüttüğü faaliyetler göz önünde bulundurulduğunda, ihaleye katılacak olan isteklilerin K1, B2 veya D2 belgelerine sahip olmalarının ön koşul olarak belirlenmesi makul kabul edilebilecek bir husustur.

Ancak, TURSAB seyahat acentası belgesine sahip olunmasının ihaleye katılımda şart koşulmasının makul bir açıklaması bulunmamaktadır. Zira, TURSAB seyahat acentası belgesi; Seyahat Acentaları Yönetmeliği hükümleri uyarınca, kâr amacı ile turistlere, turizmle ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence sağlayan hizmetleri görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acentaları vasıtasıyla pazarlayabilen ticarî kuruluş niteliğindeki seyahat acentaları için gerekli olan bir belgedir.

İdarenin ihale kapsamında kiraladığı araçlarla icra ettiği hizmetler göz önünde bulundurulduğunda; acentalık faaliyetleri kapsamında bir hizmet gerçekleştirilmediği, ulaştırma ve gezi gibi Belediye tarafından sunulan seyahat hizmetlerinin B2 ve D2 gibi belgelerle sunulmasında mevzuat açısından bir engel olmadığı, sadece bu hizmetleri sunmak adına TURSAB belgesine sahip olunmasının gerekli ve zorunlu olmadığı görülmektedir.

TURSAB seyahat acentası belgesi mevzuat gereği her araç kiralama şirketinin sahip olması gereken belgelerden olmadığından, idari şartnamelere bu belgeye sahip olmayan firmaların ihaleye katılımını engelleyici hükümler konulması, 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan temel ihale ilkelerine aykırı davranılması anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından;

İdari Şartname'nin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7.1. maddesinin (h) bendinde belirtilen TURSAB Seyahat Acentesi İşletme belgesinin, 1618 sayılı Seyahat Acentaları Birliği Kanunu, Seyahat Acentaları Yönetmeliği ve Karayolları

Taşıma Yönetmeliği hükümleri gereği ihale konusu işin gerçekleştirilmesi için alınması zorunlu belgelerden olduğu;

Okul idarelerinden gelen gezi taleplerinin Belediyece karşılanması durumunda, işin yükleniciye yaptırılması sırasında bu belgenin araçlarda bulunmasının zorunlu olduğu, bulunmaması halinde cezai müeyyideler ile karşı karşıya kalındığı;

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38'inci maddesinde yer alan “*İhale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin adaylar veya istekliler tarafından sunulmasına ilişkin hükümlere, ilan ve ön yeterlik şartnamesi veya idari şartnamede yer verilir. İş ortaklarının her birinin söz konusu belgeleri ayrı ayrı sunması, konsorsiyumda ise her bir ortağın kendi kısmına ilişkin belgeleri sunması zorunludur.*” düzenlemesi uyarınca bu belgelerin istenilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı;

İfade edilmiştir.

1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 1'inci maddesinde, seyahat acentası; kâr amacı ile turistlere turizm ile ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence hizmetlerini görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acentaları vasıtası ile pazarlayabilen ticarî kuruluş olarak tanımlanmıştır.

İdarenin ihale kapsamında temin ettiği araçlardan olan otobüs ve minibüsler ile Belediye faaliyetleri kapsamında yolcu taşımacılığı yapılmaktadır. Belde sakinleri, kanunların İdareye verdiği görev ve yetkilerle sınırlı olarak gerek şehir içi gerek şehir dışı bir takım faaliyetler kapsamında bir yerden başka bir yere taşınmaktadır. Örneğin, cenaze yakınları cenazenin defnedileceği şehir içi veya şehirdışı yerlere taşınmakta, gezi yapacak olan okullar öğrencilerin taşınması için Belediyeden araç talep etmekte, vatandaşlar kültürel geziler kapsamında Belediye araçları ile taşınabilmektedir. Görüleceği üzere belediyenin sunmuş olduğu hizmet bir tur hizmeti değil, kanunların kendine çizdiği çerçevede bir taşımacılık faaliyetidir.

Taşımacılık faaliyetinin niteliğine göre Karayolu Taşıma Kanunu ve Karayolu Taşıma Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenen yetki belgelerine sahip araçlarla bu işin yapılması ve dolayısıyla ihale kapsamında temin edilecek araçlar için söz konusu belgelere sahip olunmasının şart koşulması işin doğası gereğidir. Ancak, TURSAB Seyahat Acentası İşletme

Belgesi, söz konusu Kanun ile Yönetmelik kapsamında şehir içi ve şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapacak araçlarda bulunması zorunlu olan belgeler arasında sayılmamıştır.

Belediyenin genel hizmetlerinde taşımacılık faaliyetlerinde kullanılan minibüs ve otobüs gibi araçlar için bu faaliyetler kapsamında bulundurulması zorunlu olmayan belgelerin, ihaleye katılımda zorunlu belgeler arasında sayılması ihaleye katılımı daraltıcı niteliktedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, söz konusu araç kiralama hizmeti yalnızca otobüs ve minibüs kiralannmasını içermemekte, Belediyenin genel hizmetleri için kullanılan binek otomobil, van, kamyon, kamyonet gibi çok çeşitli araç gruplarını da içermekte, otobüs ve minibüs tipi araçların sayısının ise toplam araç sayısına oranı yaklaşık %15 kadar olmaktadır.

İhale kapsamının İdarenin genel nitelikli Belediye hizmetlerine yönelik olarak belirlendiği, ihalenin kısmi teklife açılmadığı, Belediyenin tüm hizmetleri için söz konusu belgenin ihaleye katılım şartı olarak arandığı, tüm bunların sonucunda söz konusu belgenin genel nitelik arz eden Belediye hizmetlerinin tamamında kullanılacak araçlar için istenmesinin ihaleye katılımı kısıtlayıcı nitelik gösterdiği görülmektedir.

Nitekim Kamu İhale Kurulu'nun başka bir idarenin benzer hususlar içeren teknik şartnamesine ilişkin vermiş olduğu 02.12.2020 tarihli ve 2020/UH.I-1973 numaralı Kararı'nda;

“İdareler tarafından hangi belgelerin yeterlik değerlendirmesinde kullanılmak üzere istenileceğinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İhaleye katılımda yeterlik kuralları” başlıklı 10'uncu maddesi ile Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İstenecek belgeler” başlıklı 29'uncu maddesi birlikte değerlendirilerek idare tarafından belirleneceği, bu çerçevede ihale konusu işte yer alan bir kısım araçların yurt içi ve yurt dışında düzenlenecek sosyal, kültürel, turizm ve eğitim amaçlı tüm faaliyetlerinde kullanılmak üzere kullanılacağına açık olarak Teknik Şartname'de belirtildiği anlaşılrsa da ihale konusu işte sürücü ve operatörün bulunmadığı ve başvuruya konu ihalenin kapsamının belediyenin genel nitelikli olarak belediye hizmetlerine yönelik olarak belirlendiği, doğrudan seyahat acentalığı hizmetlerine yönelik olarak belirlenmediği, ancak yapılan düzenleme doğrultusunda belediyenin genel nitelikli hizmetlerinde de isteklilerin söz konusu belgeye sahip olmalarının istenildiği, bu çerçevede söz konusu düzenlemelerin isteklilerin ihaleye katılımını engelleyici ve rekabeti daraltıcı nitelikte olduğu ve idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilebilir nitelikte olmadığı değerlendirildiğinden ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” ifadelerine yer verilmiştir.

Netice itibariyle, İdarenin yapacağı ihalelerde, ihale dokümanlarını; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamayı esas alarak hazırlaması ve ihalelerde adil bir rekabet ortamının oluşmasını temin etmesi mevzuatına uyarlı olacaktır.

BULGU 27: Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İhalesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması

Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı işinde mevzuat hükümlerine aykırı işlemler tespit edilmiştir.

A) Şehir Dışında Görevli İdare Araçları İçin Yüklenicinin Kendisinden Değil Petrol Dağıtım Şirketinin Başka Bayilerinden Yakıt Temin Edilmesi

İdari Şartname ve Sözleşme hükümlerinde alt yüklenici çalıştırmayacağı hüküm altına alınmasına rağmen İdarenin il dışı görevli araçlarına akaryakıt temini doğrudan yüklenicinin kendisinden yapılmamıştır.

2020 Yılı Akaryakıt ve Madeni Yağ Mal Alımı İşine ait Mal Alım İdari Şartnamesi'nin "Alt yükleniciler" başlıklı 17'nci maddesinde;

"İhale konusu alımın tamamı veya bir kısmı alt yüklenicilere yaptırılamaz."

Söz konusu işe ait Sözleşme'nin "Alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumluluklar" başlıklı 15'inci maddesinde;

"Bu işte alt Yüklenici çalıştırılmayacak ve işlerin tamamı Yüklenicinin kendisi tarafından yapılacaktır."

Aynı işe ait Teknik Şartname'nin 30.1'inci maddesinde de;

"Yüklenici, idareye ait araçlarda kullanılan (Toplam akaryakıt oranının 5/1 oranını geçmemek üzere) dış görevlere tahsis edilen ve/veya şehirlerarası görevlendirilen araçlarda mevcut taşıt tanıma sistemi ile Türkiye genelinde yakıt almasını sağlamalı ya da idareye ait araçların üzerinde bulunan taşıt tanıma sistemleri şehirlerarası yakıt alımına programlanmasına uygun değil ise yüklenici firma Türkiye genelinden akaryakıt alacak şekilde; idare tarafından bildirilmiş olan plakalara kendisinin taşıt tanıma sistemi temin edecektir." denilmektedir.

Sözleşme ile idari ve teknik şartnamelerin bahsi geçen hükümlerinde açıkça belirtildiği üzere, söz konusu akaryakıt alım ihalesi kapsamında bulunan işlerin bizzat yüklenicinin kendisi tarafından yerine getirilmesi ve alt yüklenici çalıştırılmaması gerekmektedir. Teknik Şartname’de de yüklenicinin il dışı görevli araçlar için akaryakıt ikmalini sağlaması gerektiği belirtilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ihaleyi kazanan yüklenicinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan alınmış istasyonlu bayilik lisansı bulunduğu ve sadece İstanbul ilinde 7 istasyonu olduğu; ancak, İdarenin il dışı göreve giden araçlarının yakıt ihtiyaçlarının, yüklenicinin bayilik anlaşması olduğu petrol dağıtım şirketinin başka bayilerinin istasyonlarından karşılandığı tespit edilmiştir.

Bu durumda, yüklenici ile ilgili petrol dağıtım şirketi arasında bir alt yüklenici sözleşmesi bulunmamasına rağmen, bayilik sözleşmesi kapsamında, il dışına görevlendirilen araçların akaryakıt ihtiyacının tamamı, alt yüklenici varmış gibi, yüklenici tarafından değil bahsi geçen petrol dağıtım şirketinin başka bayileri tarafından temin edilmektedir. Yüklenici sadece İdarenin il içi depolarına petrol dağıtım şirketinden bayilik sözleşmesi kapsamında aldığı akaryakıtın nakliyesini ve diğer sayılan muhtelif işleri yapmaktadır.

Buna göre; idarenin Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşine ait idari ve teknik şartnameler ile sözleşmeyi ihtiyaç duyduğu mal alımına uygun hazırlamadığı görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Netice olarak, İdarenin il dışı görevli araçlarının akaryakıt ihtiyaçlarının bizzat yüklenici tarafından değil de, yüklenicinin bayilik sözleşmesi imzaladığı petrol dağıtım şirketinin başka bayilerinden karşılanması sözleşme ve şartname hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

B) Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İhalesi Kapsamında Muhtelif İşlerin Yaptırılması

Akaryakıt alımı ihalesinin kapsamına diğer muhtelif işler dâhil edilmiş ve bu durum rekabet ortamının oluşmasına engel oluşturmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde de;

“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...” hükümleri yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; söz konusu akaryakıt ve madeni yağ alımı işinin idari şartnamesi ek listesinde, akaryakıt ve madeni yağ alımı dışında yedek parça, yazılım, temizlik hizmet alımı, bakım onarım veya işçilik gibi 188 kalem muhtelif işlerin olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin 100 adet otomasyon sistemi kurulmuş akaryakıt istasyonu bulunmaktadır. Bu istasyonlara yüklenici firma tarafından taşınan akaryakıt, İdarenin araçlarına taşıt tanıma sistemi veya kartlı sistem ile yüklenmektedir. Bu kapsamda ihale edilen iş akaryakıt alım ihalesi olmasına karşın, idari ve teknik şartnamelerde, ilave olarak aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, yedek parça, işçilik alımı, yazılım güncellemesi, temizlik hizmet alımı, bakım onarım gibi muhtelif işlere yer verilmiştir. Bu durum, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olmasının yanı sıra, aynı zamanda birçok akaryakıt firmasının ihale sürecinde teklif verememesine yol açacak bir uygulama niteliğindedir.

Söz konusu ihale sürecinde, en büyük kısmı akaryakıt alımı olan ihaleye sadece 2 isteklinin teklif verdiği görülmektedir. Bu durum petrol dağıtım şirketlerinin mal alımı, yedek parça, işçilik alımı, yazılım güncellemesi, temizlik hizmet alımı, bakım onarım gibi iş ve işlemleri yerine getirememelerinden kaynaklanmaktadır. İhaleyi kazanan yüklenici ilgili akaryakıtı bir petrol dağıtım şirketinden satın almak suretiyle temin etmekte ve İdarenin akaryakıt depolarına aktarmaktadır. Buna göre ihaleyi kazanan yüklenicinin yaptığı iş, sadece bayilik sözleşmesi kapsamında aldığı akaryakıtın İdarenin depolarına nakliyesi ile belirtilen muhtelif işleri yapmaktan ibarettir. Oysaki iyi uygulama örneklerinde ihaleye katılan firma

sayısı çok daha fazla olmakta ve ihaleyi kazanan firmalar ise genellikle petrol dağıtım şirketleri olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerçekleştirilecek olan akaryakıt alımlarında, aralarında doğal bağlantı bulunmayan muhtelif malzeme, yedek parça, işçilik alımı, yazılım güncellemesi veya bakım onarım gibi farklı işlerin ayrı ihaleler veya ihale usullerine konu edilmesi, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak, rekabet ortamının oluşmasına ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına imkân verecektir.

C) Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşinde İdarenin Bazı Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi

Söz konusu akaryakıt ve madeni yağ alımı ihalesinde, İdare tarafından, Teknik Şartname’de belirtilen bazı yükümlülükler yerine getirilmemiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmüne yer verilmiştir.

Akaryakıt ve madeni yağ alımı işinin Teknik Şartnamesi’nin 2.1.4’üncü maddesinde ise;

“2.1.4. Yüklenici tarafından teslim edilen akaryakıtların standartlara uygun olup olmadığının tetkiki için; İdarenin belirleyeceği iki istasyonda, yüklenicinin de hazır bulunacağı heyet tarafından ayda bir kez numune alınacaktır. Yakıt kalitesi ile ilgili şüphe uyandıran bir durumun vuku bulması halinde aynı ay içerisinde birden fazla numune alınabilecektir. Numuneler teslim heyetince teslimat sırasında standart yönergelere uygun olarak üçer adet (2 adet şahit numune ve 1 adet analiz numunesi) alınacak ve mühürlenecektir. Şahit numuneler, yüklenici ve İdare yetkililerine teslim edilecek, analiz numuneleri ise bu alanda hakem kuruluşlar olarak görev yapan kamu kurum ve kuruluşlarında (TÜBİTAK, ODTÜPAL vb.) analiz ettirilecektir. Analiz tarihlerinin ilgili ay içerisinde hangi gün yapılacağı değişkenlik

gösterebilecek ve yüklenici numunelerin alınması istenen günün erken saatlerinde haberdar edilerek istenilen istasyonlara intikal etmesi talep edilecektir. Tüm analiz masrafları yüklenici tarafından ödenecektir. Ayrıca gelen her tankerden tanker sürücüsü ve İdare personeli tarafından karşılıklı imzalanacak tutanak ile 1 adet şahit numune alınacaktır. Şahit numune alınması için kuruma ait akaryakıt istasyonlarında ihale süresinde yüklenici firma numune kapları bulundurmak zorundadır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükmü ile teknik şartnamedeki düzenlemelere göre değerlendirme yapıldığında anlaşılacağı üzere; İdare tarafından teslim alınan akaryakıtların standartlara uygun olup olmadığının kontrolünün, İdarece belirlenen iki istasyondan standart olarak ayda bir numune, şüpheli durumlarda birden fazla da numune alınmak suretiyle yapılacağı, numunelerin 2 şahit numune ve 1 analiz numunesi şeklinde olacağı ve bunların tahlil için gönderilmesinden kaynaklanan tüm giderlerin yükleniciye ait olacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, her tankerden tanker sürücüsü ve İdare personeli tarafından karşılıklı imzalanacak tutanak ile 1 adet şahit numune alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin mevcut 100 deposu içerisinde örnek olmak üzere 2 adet (istasyon) deposunu seçerek belirlemediği, her ay şahitli numunelerin alınmadığı ve dolayısıyla analiz için gönderilmediği ve tanker sürücüleri ile İdare personeli arasında düzenlenecek tutanak ile her ikmal için 1 adet şahit numunenin de alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 2020 Yılı Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İhalesinde Teknik Şartname'den doğan yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmekte olup bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi hem iç kontrol zafiyetine yol açmakta hem de hesap verme sorumluluğuna aykırılık oluşturmaktadır.

D) Söz Konusu İşin Teknik Şartnamesinde Yer Alan Cezai Hükümlerin Somut Bir İçeriğe Sahip Olmaması

Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşinin Teknik Şartnamesi'nde, cezai düzenlemeler genel ifadeler şeklinde yer almış, ancak, yüklenicinin hangi kusurunda hangi somut cezanın uygulanacağına dair açık ve net bir düzenleme yapılmamıştır.

Söz konusu işin Sözleşmesi'nin 34.2'nci maddesinde;

“Yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak malın kısmi kabule konu olan kısmını süresinde teslim etmemesi halinde, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için teslim edilmeyen kısmın bedelinin OnBindeİki oranında gecikme cezası uygulanır.”

İşin Teknik Şartnamesi'nin 13.7'nci maddesinde;

“... Yükleniciye ceza-i işlem uygulanacaktır.”,

Aynı Şartname'nin 13.8'inci maddesinde;

“... 30 günü geçen her gün başına ceza-i işlem uygulanacaktır.”,

Şartname'nin 13.10'uncu maddesinin (c) bendinde;

“... ”

Aksi durumlarda ceza-i işlem uygulanacaktır. Hatalı dolum oluşması durumunda açıklama kısmına açıklama yazılması sağlanacaktır.”,

Şartname'nin 13.19'uncu maddesinde ise;

“... ”

Sistemden kaynaklı tank dolumlarında veya araçlara yakıt ikmali esnasında veri kaybı yaşanırsa ceza-i işlem uygulanacaktır...” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Şartname hükümlerine göre, yüklenici firmaya, Şartname yükümlülüklerine uymaması halinde cezai işlem uygulanması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Teknik Şartname uyarınca cezai işlem gerektiren durumların vuku bulması halinde, cezanın hangi bedel üzerinden ve nasıl hesaplanacağına dair bir hükme sözleşme ve şartnamelerde yer verilmediği tespit edilmiştir. Sözleşme kapsamında “on binde 2 oranında bir ceza uygulanacağı” hüküm altına alınmış bulunsa da, bu hüküm sadece akaryakıt ikmalinin aksamasına ilişkin olarak düzenlenmiş olup Teknik Şartnamede yer alan diğer hususların vuku bulması halinde somut cezai uygulamanın mümkün olmadığı açıkça görülmektedir. Bu durum, yüklenicinin keyfi hareket edebilmesi ve herhangi bir yaptırım ile karşılaşmaması riski taşımaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, 2020 Yılı Akaryakıt ve Madeni Yağ Alımı İşinin Teknik Şartnamesi'ndeki cezai düzenlemelerin yetersiz olduğu açıktır. Bu durumun, hem iç kontrol zafiyeti oluşturduğu hem de yüklenicinin keyfi uygulamalarına karşı bir yaptırım uygulanmasını olanaksız hale getirdiği; ayrıca bahsi geçen eksikliğin, 5018 sayılı Kanun'da ifade edilen "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu olması" ilkesi ile uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Araç Kiralama İhalesinde Teknik Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uygun Olmayan Araçların İdareye Teslim Edilmesine Rağmen Gerekli İhtarın Yapılmaması ve Böylece Yüklenici Hakkında Sözleşmede Bulunan Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından 16.04.2020 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2020/150169 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İş kapsamında, yükleniciden teslim alınan bazı araçlar Teknik Şartname'de yazılı en düşük model yılına ilişkin şartları taşımamasına rağmen yüklenici hakkında sözleşmede yer alan yaptırımlar uygulanmamıştır.

Söz konusu Araç Kiralama Hizmet Alımı İş'i'nin Teknik Şartnamesi'nde yer alan 3, 4, 5 ve 9'uncu grup araçlar için en düşük model yılı 2016, 15'inci grup araçlar için ise en düşük model yılı 2014 olarak belirlenmiş olmasına rağmen, belirtilen şartları sağlamayan daha düşük model yılına sahip araçlar İdarece kabul edilmiştir.

Söz konusu araçlara ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 20: Kiralanan Araçlardan Model Yılı Şartnameye Uygun Olmayanlar

Teknik Şartnamede Yazılı Araç Grubu	Plaka	Araçın Cinsi	Kiralanan Araçın Model Yılı	Şartnameye Göre Olması Gereken En Düşük Model Yılı	2020 Yılı İçerisinde Kirada Bulunduğu Gün Sayısı
3	34 NU 8907	Binek Araç	2015	2016	89
3	34 NU 8909	Binek Araç	2015	2016	76
3	34 NU 8910	Binek Araç	2015	2016	88
4	34 NU 8550	Otomobil Ruhsatlı Ticari Araç	2015	2016	60
4	34 NU 8558	Otomobil Ruhsatlı Ticari Araç	2015	2016	60

4	34 NU 8583	Otomobil Ruhsatlı Ticari Araç	2015	2016	60
5	34 NZ 0506	8+1 Çok Amaçlı Otomobil	2015	2016	86
5	34 NZ 1476	8+1 Çok Amaçlı Otomobil	2015	2016	66
9	34 CIF 242	Panelvan	2015	2016	89
9	34 CIF 259	Panelvan	2015	2016	89
9	34 HB 675	Panelvan	2015	2016	89
9	34 HB 682	Panelvan	2015	2016	89
9	34 LED 161	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8513	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8515	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8516	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8520	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8526	Panelvan	2015	2016	115
9	34 NU 8528	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NU 8529	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1509	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1510	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1533	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1534	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1535	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1536	Panelvan	2015	2016	27
9	34 NZ 1537	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1538	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1539	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1540	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1541	Panelvan	2015	2016	89
9	34 NZ 1542	Panelvan	2015	2016	22
15	34 LEJ 026	45 Kişilik Otobüs	2012	2014	13
15	34 LJY 624	45 Kişilik Otobüs	2012	2014	13
15	34 LLG 352	45 Kişilik Otobüs	2012	2014	20

Mezkûr hizmet alımı işine ait Sözleşme'nin "Cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 16.1.2'nci maddesinde; araç modelinin Teknik Şartname'de belirtilen kriterlere uygun olmadığı tespit edildiği durumda, yükleniciye en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak teknik şartnameye aykırılığın giderilmesinin isteneceği, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin %0,01'i tutarında ceza uygulanacağı belirtilmiştir.

İhale kapsamında İdareye teslim edilen araçların incelenmesi neticesinde; yukarıda ayrıntısı belirtilen araçların model yıllarının Teknik Şartname'ye uygun olup olmadığına ilişkin İdare tarafından herhangi bir tespit yapılmadığı gibi, muayene kabul komisyonlarınca da herhangi bir tutanak düzenlenmediği, bu nedenle Teknik Şartnameye aykırılıkların düzeltilmesi

hususunda yükleniciye herhangi bir ihtarda bulunulmadığı, bunun sonucu olarak da herhangi bir cezai yaptırımın uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yüklenici, yüklenmiş olduğu edimini ifa ederken sözleşme ve eki belgelere uygun olarak hareket etmeli, teknik şartnameye aykırılık teşkil edecek hususlardan kaçınmalıdır. İdare ise, yüklenicinin ifa ettiği edimin sözleşme ve eki belgelere uygun olup olmadığını kontrol etmek, uygun olmayanları tespit ettirerek uygun hale getirmek ile yükümlüdür. Bu bakımdan İdarece yapılacak muayene ve kontroller, işin şartnamesinde yazıldığı şekilde yapılmasının sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Netice olarak; Şartname'ye aykırı olarak düşük modelli araçların İdarece kabul edilmesi, ihale mevzuatına aykırı olduğu gibi, aynı zamanda yüklenicinin daha yüksek bedelle düşük modelli aracı kiraya vermesini sağlayarak yüklenici lehine fiyat avantajı yaratılmasını sağlamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediye hizmetlerinde bulunan araçların bazılarının mekanik ve teknik arızaları, trafik kazalarına karışması, fenni muayenelerinin yapılması, görevli olarak il dışında bulunması gibi sebeplerle ikame araçlara ihtiyaç duyulduğu durumlar ile bazı acil Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından ihtiyacın giderilmesine yönelik olarak araç temin edilmesi gerektiği durumlarda, Belediye hizmetlerinin aksamaması için Teknik Şartname'ye uygun olmayan bazı araçların temin edildiği, temin edilen söz konusu araçlar için yükleniciye ödenen bedellerin ise bulgu üzerine tahsil edildiği, bu yönüyle sözleşmedeki yaptırımların uygulanmasına başlandığı ifade edilmiştir.

Netice itibarıyla; İdarenin, bahsi geçen işin Sözleşme ve eki belgelere uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemesi, uygun olarak ifa edilmeyen hizmetler ile ilgili gerekli ihtarların yapılarak yükleniciye düzeltirmesi, yapılan ihtara rağmen hatalı uygulamanın düzeltilmemesi halinde sözleşmede yer alan cezai müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 29: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi

2020 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşinde aralarında doğal bağlantı bulunmayan muhtelif işler bir arada ihale edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre, aralarında doğal bağlantı bulunmayan temizlik hizmet alımı, bakım onarım işleri, eğitmen hizmet alımı, yemek hizmet alımı, araç kiralama ve akaryakıt alımı işleri gibi muhtelif işlerin tek bir ihale kapsamında yer almaması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşinde; temizlik hizmet alımı, bakım onarım işleri, eğitmen hizmet alımı, yemek hizmet alımı, araç kiralama ve akaryakıt alımı gibi toplam 54 kalem işin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir.

Bu işlerin konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmemesi rekabeti engellemekte ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına da yol açmaktadır. Bu nedenle, bahsedilen işlerin birçoğunun konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmesi hem teklif verecek istekliler arasında rekabet ortamının oluşmasına hem de kaynakların ekonomik kullanılmasına olanak sağlayacaktır.

Diğer taraftan, söz konusu ihale kapsamında temin edilen bazı işlerin ise, İdarenin uhdesindeki sürekli ve düzenli olarak yapılan işler kapsamında ihale edilmesi halinde daha düşük bedeller ile alınabileceği de açıkça görülmektedir. Örneğin, İdarenin toplu olarak her yıl düzenli yaptığı akaryakıt alım ihalesinde "motorin diğer" in birim fiyatı 5,111 TL iken, bahsi geçen ihale kapsamında alınan 550.000 litre "motorin diğer" in birim fiyatı 5,28 TL olarak

belirlenmiştir. Bu durum neticesinde sadece akaryakıt alımı kaleminde katma değer vergisi dâhil toplam 109.681 TL fark oluşmaktadır. Akaryakıt iş kaleminin toplam işin içerisindeki ağırlığının yaklaşık %1 olduğu düşünüldüğünde, ayrılabilir diğer işlerin de ayrı ayrı ihale edilmesi halinde bu farkın daha büyük olacağı aşikârdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin tek bir ihale kapsamında yaptırılması ya da tek bir ihale kapsamında yaptırılması durumunda kısmi teklife kapalı olması mevzuata aykırı olup bu işlerin konusuna göre ayrı ayrı ihale edilmesi hem rekabet ortamının sağlanmasına hem de kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması ile hesap verebilirliğin artırılmasına olanak sağlayacaktır.

BULGU 30: Aşırı Düşük Fiyat Teklifi Sorgulamasının Yapılmamış Olması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kentsel Tasarım Müdürlüğüne 24.08.2020 tarihinde ihale edilen ve 02.12.2020 tarihinde sözleşmesi imzalanan, 8.433.000,00 TL+KDV yaklaşık maliyetli ve 1.980.000,00 TL sözleşme bedelli, 2020 yılı için İstanbul Geneli Muhtelif Kentsel Tasarım Uygulama Projeleri Hazırlanması işinde aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmadan ihale süreci tamamlanmıştır.

İşin tanımı, işe ait Sözleşmesinin 6.1'inci maddesinde, “Sözleşme konusu iş; 2020 yılı için İstanbul Geneli Muhtelif Kentsel Tasarım Uygulama Projeleri Hazırlanması İşİ olup, İşin teknik özellikleri ve diğer ayrıntıları sözleşme ekinde yer alan ve ihale dokümanını oluşturan belgelerde düzenlenmiştir” şeklinde ifade edilmiştir.

İşin Teknik Şartnamesinin 1. Giriş Kısmında, “Özel Teknik Şartname İstanbul Genelinde yer alan arterler üzerinde cephe, zemin ve meydanların uygulama projelerinin, aydınlatma uygulama projelerinin, kent silüetini etkileyen muhtelif tasarım avan projelerinin hazırlanması, teknik şartname ekindeki hizmetlerin alınması konusunda teknik hususların tespitine ilişkin hükümleri kapsamaktadır”

İşin Teknik Şartnamesinin 2. Projenin Kapsamı Bölümünün 1'inci paragrafında, “Bu şartnamenin kapsamı, İstanbul Genelinde geliştireceği yatırım projelerine ait; her türlü mühendislik, mimarlık, peyzaj mimarlığı, şehir planlama hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, bu

hizmetler ile ilgili ihtiyaç duyulacak her ölçekte uygulama ve konsept projelerin hazırlanması için Danışmanlık Hizmetlerinin alınmasıdır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Teknik Şartnamenin “Alınacak hizmetler” başlığının altında ise, alınacak hizmetler tek tek sıralanarak bölümler halinde açıklanmıştır. Alınacak hizmetler şu şekildedir:

- Dokümantasyon ve Analitik Çalışmalar
- Dokümantasyon
- Planlar
- Haritalar
- Altyapı Bilgileri ve Paftaları: Süper Poze Pafta olarak İdareye teslimi öngörülmüştür.
- Mevcut Ulaşım Plan ve Projelerinin Temini: Genel Ulaşım Şeması hazırlanması
- Hava Fotoğrafları
- Analitik Çalışmalar
- Fotoğraf Albümü
- Araştırma ve Raporlama
- Bina Analiz Paftaları
- Bina Bilgi Föyleri
- Mevcut Silüetler
- Plankote Hazırlanması
- Ulaşım Analizi ve Ulaşım Raporu
- Peyzaj Hizmetleri
- Cephe Rehabilitasyonu Uygulama Projesinin Hazırlanması
- Bina Müdahale Föylerinin ve Detaylarının Hazırlanması
- Zemin ve Meydan Rehabilitasyonu Uygulama Projesinin Hazırlanması

- Yapısal Uygulama Projesi ve Detaylar
- Meydan Rehabilitasyonu Uygulama Projesi ve Detaylar
- Herkes İçin Erişilebilir ve Kullanılabilir Çevre ve Yapılar
- Bitkisel Uygulama Projesi
- Kent Mobilyası Detay ve Raporları
- Engelli Kullanımı Proje Paftası ve Detayları
- İnşaat Mühendisliği Uygulama Detay Projeleri
- Harita Mühendisliği Uygulama Detay Projeleri: Aplikasyon Planı, Yol Projesi ve Plan ve Profil Hazırlanması, En Kesitlerin Hazırlanması ve Kübaj Hesabı Yapılması
- Makine Mühendisliği Uygulama Detay Projeleri
- Elektrik Mühendisliği Uygulama Detay Projeleri
- Aydınlatma Tasarım Uygulama Projelerinin Hazırlanması
- Konsept (Görsel) Tasarım
- Avan (Ön) Proje
- Uygulama Projesi (Kesin Proje)
- Elektrik Uygulama Projesi
- Kent Silüetini Etkileyen Muhtelif Konsept Tasarım Projeleri
- Proje Açıklama Raporu
- Yapım İhalesi İçin Metraj ve Keşif Özetlerinin Hazırlanması: Mimarlık/Mühendislik hizmet dallarında, metraj ve keşif özetleri poz numarası ve ölçü birimlerinin hazırlanması
- Tanıtım ve Takdim Çalışmaları
- Animasyon
- Sunum
- Sunum Paftaları

- Proje Albümü
- Proje Teslimi
- Koordinasyon Sağlanacak Kuruluşlar
- Diğer Hususlar
- Yurtiçi/Yurtdışı Teknik İnceleme ve Eğitimi
- Diğer Masraflar

Teknik Şartnamede yer alan bu iş tanımları bağlamında hazırlanan birim fiyat tarifleri ve birim fiyat teklif cetvelinde; işin özel poz tanımları, metraj ve ilerleme yüzdeleri üzerinden ödeme emrine bağlanacak tutarlar da belirlenmiştir.

İşin İdari Sözleşmesi'nin 2.1'inci maddesinde, işin miktarı (fiziki) ve türü; “300.000 m2 Cephe, 30.000 m2 Zemin, 40.000 m2 Meydanlara İlişkin Kentsel Tasarım, 10 adet Aydınlatma Tasarım Uygulama, 10 adet Cephe-Zemin Kaplaması ve Desen Çalışmaları v.b. Konsept Projeleri, 10 adet Kent Silüetini Etkileyen Konsept ve Uygulama Projeleri” olarak belirtilmiş ve Şartname ekinde işin Ortak Kamu Alımları Sözlüğü (OKAS) Kodu 71000000 ve açıklaması Mimarlık, İnşaat, Mühendislik ve Teftiş Hizmetleri ile 73000000 ve Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri ve İlgili Danışmanlık Hizmetleri şeklinde gösterilmiştir. Ayrıca işin yaklaşık maliyeti yukarıda belirtilen kalemler üzerinden oluşturulmuştur.

Bu durumda, ihale dokümanları incelendiğinde, söz konusu işin mühendislik hizmetleri işi olduğu anlaşılmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38'inci maddesinde;

“İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister.”⁽¹⁾

İhale komisyonu;

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.

Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerinin altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır.” hükmü yer almaktadır.

İhale konusu işe ait ihale dokümanlarında, söz konusu işin 4734 sayılı Kanun’un 20’nci maddesine göre belli istekliler arasında ihale usulüne göre ihale edileceği ve teknik puan olarak %80, mali puan olarak %20 üstünden değerlendirilip toplam puan üzerinden uygun tekliflerin bulunacağı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, 4734 sayılı Kanun’un 38’inci maddesine istinaden Kamu İhale Kurulu tarafından 05.03.2020 tarihli ve 2020/DK.D-56 Karar numarası ile düzenlenen Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması Yapılmayacak Hizmet Alımları Listesine bakıldığında da, bulguya konu ihalenin kapsam dışında kaldığı yani aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmayacak hizmet alımları kapsamında olmadığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu ihaleye ait İhale Komisyon Kararında isteklilerin teklif ettiği bedeller ile isteklilere verilen puanlar şöyle sıralanmıştır:

Tablo 21: İhaleye Katılan İsteklilere Verilen Puanlar

No	İsteklinin Adı/Ticaret Unvanı	Teklif Ettiği Bedel	Teknik Puan	Mali Puan	Toplam Puan
1	..... Mimarlık Mühendislik Müş. Taah. Tic. Ltd. Şti.	7.570.000,00 TL+KDV	73,13	5,23	78,36
2	..... Peyzaj İnşaat Müşavirlik Tek. Hiz. San. Tic. A.Ş.	6.000.000,00 TL+KDV	80,00	6,60	86,60
3	..... Mühendislik ve Müşavirlik Ltd. Şti. + Proje ve Danışmanlık A.Ş (İş Ortaklığı)	6.865.000,00 TL+KDV	72,12	5,77	77,89
4	..... Mühendislik ve Müşavirlik A.Ş.	6.374.000,00 TL+KDV	73,13	6,21	79,34
5	..... Mimarlık Mühendislik İnşaat ve Tic. Ltd. Şti.	1.980.000,00 TL+KDV	69,50	20,00	89,50
6	..... Proje Danışmanlık Mü.Bi. İnş. İnş. Tur. San. Ve Tic. Ltd. Şti+ Uluslararası Mühendislik Müş. İnş. Ve Ticaret Ltd. Şti. (İş Ortaklığı)	8.100.000,00 TL+KDV	65,46	4,89	70,35
7	..... Engineering	4.600.000,00 TL+KDV	72,73	8,61	81,34
8	.... Uluslararası Mühendislik Hiz. A.Ş.	6.600.000,00 TL+KDV	65,26	6,00	71,26
9	..... Mühendislik Müşavirlik ve Müteahhitlik A.Ş.	7.500.000,00 TL+KDV	77,58	5,28	82,86

İsteklilere verilen puanlara göre, EKAP Sınır Değer Hesaplama Formülleri baz alındığında;

- R Katsayısı “Mühendislik Hizmetleri 0,78” değeri üzerinden alındığında ihalenin sınır değeri: 5.600.595,00 TL,

- R Katsayısı “Diğer Hizmetler 0.80” değeri üzerinden hesaplandığında ise ihalenin sınır değeri: 5.744.200,00 TL olmaktadır.

Yapılan incelemede, 24.08.2020 tarihli İhale Komisyon Kararıyla %80’üzerinden değerlendirilen teknik puan sıralamasında son sırada bulunan firmanın 1.980.000,00 TL+KDV teklif bedeliyle aşırı düşük fiyat teklifi sorgulaması yapılmadan en uygun teklifi vererek ihaleyi kazandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından:

Bulgu konusu İşin, İstanbul genelinde yer alan arterler üzerinde cephe, zemin ve meydanların uygulama projelerinin, aydınlatma uygulama projelerinin, kent silüetini etkileyen muhtelif tasarım avan projelerinin hazırlanması işlerini kapsamakta olduğu; proje alanı ile ilgili imar planları, ulaşım planları, iklim koşulları, arazi yapısı, arazi kullanım özellikleri, altyapı ve mülkiyet bilgileri ve çevresinin sosyal, kültürel, ticari ve endüstriyel yapısına bağlı analizi yapılarak ve ilgili her türlü yasa, tüzük ve yönetmelikler, yapım ve işletme ekonomisi dikkate alınarak, İdare tarafından seçilen alternatif için avan ve uygulama projelerinin hazırlanması ve

teknik şartname ekindeki hizmetlerin alınması konusunda teknik hususların tespitine ilişkin hükümleri kapsadığı;

Bu bağlamda yapılması planlanan iş kalemleri kapsamında hesaplanan yaklaşık maliyet gereğince, söz konusu işin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 20'nci maddesine göre belli istekliler arasında ihale usulü kapsamında hazırlandığı belirtilerek bu işe ait işlemlerin ise, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği kapsamında yürütüldüğü;

Mezkur Yönetmelik'in, 63, 64, 65 ve 66'ncı maddelerine atıf yapılarak İşin, Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesinde belirtilen, mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetlerin, danışmanlık hizmet sunucularından alınacağı hükmüne uygun olarak ihale edildiği;

Bu sebeple, bulgu konusu olan 2020 Yılı İçin İstanbul Geneli Muhtelif Kentsel Tasarım Uygulama Projeleri Hazırlanması İşinin bir danışmanlık hizmeti alımı olduğu ve ilgili Uygulama Yönetmeliği ile Tip İdari Şartnamesi'nde de aşırı düşük teklif sorgulaması yapılacağına dair bir hüküm bulunmadığı;

Bulgu konusu ihalede, teklif edilen en düşük teklifin diğer tekliflere göre oldukça düşük olduğunun ihale komisyonunca da görülmüş olduğu, bu işin bu fiyatla yapılabilirliğinin tartışıldığı, ancak; Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde zikredilmeyen bir aşırı düşük teklif sorgulama süreci uygulanması durumunda, sorgulamaya cevap vermeyen en düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılacağı hususu dikkate alındığında, Yönetmelik'te olmayan bir işlemin yapılması neticesinde ihalenin daha yüksek bedellerle sonuçlanacağı, kanun ve yönetmeliklere aykırı hareket etmenin sonucunda kamu zararına sebebiyet verileceği;

İlgili İşin ihalesinin mevzuat hükümleri kapsamında aşırı düşük teklifi sorgulaması yapılabilen ihale türüne girmediği ve mevzuatta aşırı düşük sorgulaması yapılabilmesine yönelik herhangi bir ibare yer almadığı için aşırı düşük teklifi sorgusu yapılamadığı, ihalede tamamen kamu yararı gözetildiği ve mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapıldığı;

İfade edilmiştir.

Ancak, bulguda bahsedildiği üzere; İhale dokümanları incelendiğinde, İşin mühendislik hizmetleri işi olduğu ve yaklaşık maliyet kalemlerinin hizmet alımı kapsamında şekillendiği görülmektedir. Bulguda, işin Teknik Şartnamesi'nde tanımlanan mühendislik hizmetleri uyarınca, İşin İdari Sözleşmesi'nin 2.1'inci maddesinde gösterilen, "300.000 m2 Cephe, 30.000 m2 Zemin, 40.000 m2 Meydanlara İlişkin Kentsel Tasarım, 10 adet Aydınlatma Tasarım

Uygulama, 10 adet Cephe-Zemin Kaplaması ve Desen Çalışmaları v.b. Konsept Projeleri, 10 adet Kent Silüetini Etkileyen Konsept ve Uygulama Projeleri” hizmetleri gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla İşin, danışmanlık hizmet alımına nazaran; sahada belli ölçümler yapmayı ve İstanbul'un coğrafi ve mekansal bilgisine erişimi sağlayan ve fikri mülkiyet hakkına imkan veren hizmet alımı niteliğinde olduğu belirtilmelidir. Nitekim, 4734 sayılı Kanun'da hizmet tanımının içerisinde fikri ve güzel sanat hizmetleri de yer almaktadır.

Ayrıca 05.03.2020 tarihli ve 2020/DK.D-56 no.lu Kamu İhale Kurulu Kararı'nda Aşırı Düşük Sorgulaması Yapılmayacak Hizmet Alımları Listesi belirlenmiştir. Karar'da;

“... ”

“Yaklaşık maliyetine bakılmaksızın, bu Karar'ın eki EK-1 listesinde yer alan hizmetlere ilişkin ihalelerde, aşırı düşük teklif tespit ve değerlendirme işlemleri yapılmaksızın ihalenin sonuçlandırılmasına;

Yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde öngörülen eşik değerin yarısına kadar olan ve bu Karar'ın eki EK-2 listesinde yer alan hizmetlere ilişkin ihalelerde, aşırı düşük teklif tespit ve değerlendirme işlemleri yapılmaksızın ihalenin sonuçlandırılmasına, ...oy birliği ile karar verildi.” hükmü yer almaktadır.

Karar'da EK-1 ve EK-2 sayılı Liste şu şekilde oluşturulmuştur:

EK-1

- 1) Haberleşme, İletişim ve Telekomünikasyon Hizmetleri
- 2) Sigorta Hizmetleri
- 3) Muhasebe Hizmetleri
- 4) Piyasa Araştırması ve Anket Hizmetleri
- 5) Tanıtım, Basım ve Yayım Hizmetleri
- 6) Fotoğrafçılık Hizmetleri ve Sanatsal Hizmetler

EK-2

- 1) Bilgi Yönetim Sistemleri Bilişim Hizmetleri
- 2) Organizasyon Hizmetleri

Bununla birlikte, aşırı düşük teklif tespiti için oluşturulan KİK Sınır Değer Hesaplama Modülü mevzuata ve bulguda bahsi geçen OKAS kod tanımlarına uygun düzenlenip kullanıcıların hizmetine sunulmuştur. Modülde, personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alımı ihalelerinde kullanılacak sınır değer tespit katsayıları;

İhale Konusu	Kullanılacak Katsayı
Araç Kiralama	0.84
Bilgisayar Sistemlerine Yönelik Hizmetler	0.83

Malzemeli Yemek	0.82
Mühendislik Hizmetleri	0.78
Sigorta Hizmetleri	0.80
Diğer Hizmetler	0.80

olarak belirlenmiştir. İşin OKAS Kod tanımının Mühendislik Hizmetleri olduğu tekraren belirtilmelidir.

Bu sebeple, bulguda bahsi geçen ihale dokümanları ve hizmet kalemlerinden, İşin tanımı ve türünün danışmanlık hizmet alımı şeklinde sınıflandırılıp, İstanbul'un mekansal bilgisinin aşırı düşük sorgulaması yapılmadan ihale edilmesinin uygun olmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İstanbul'un tüm ulaşım, boru ve kanalizasyon, kentsel tasarım vb. süreçlerini kapsayan bir proje ihalesi; aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmaması neticesinde, teknik puanlamada düşük sıralarda olan ve verdiği düşük teklifin sorgulaması yapılmış olsaydı ihaleyi kazanamayacak olan istekli üzerinde bırakılmıştır. Bu uygulamanın, ilgili mevzuat hükümleri ile ihale dokümanındaki düzenlemelere aykırı olduğu ve diğer istekliler açısından da rekabet ve eşit muamele ilkelerinin zedelenmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Farklı Yüklenicilerce Yerine Getirilmesi Mutat Olan Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İdarece Bir Arada İhale Edilmesi

İdarenin, aralarında doğal bir bağlantı olmayan bazı mal, hizmet ve yapım işleri aynı ihale bünyesine dâhil edilerek gerçekleştirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde: Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu;

Aynı Kanun'un 32'nci maddesinde ise: Harcama yetkililerinin harcama talimatlarının; bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu;

İfade edilmektedir.

Diğer yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,⁽¹⁾

Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini," ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ise;

"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." hükümlerine yer verilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 54.2'inci maddesinde de;

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

açık olması ve birlikte ihale edilecek alımlarda ihale konusu ihtiyaçlar arasında doğal bir bağlantı olması gerektiği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, aralarında doğal bir bağlantı olmadığı sürece, niteliği farklı olan her işin ayrı ayrı ihale edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, aralarında doğal bir bağlantı olmayan mal, hizmet ve yapım işlerinin aynı ihale bünyesinde ihale edildiği; farklı yüklenicilerce yerine getirilmesi gereken işlerin birleştirildiği ve kısmi teklife kapalı tutulduğu; edimin yerine getirilmesindeki şartlar ile işlerin türü ve nitelikleri arasında doğal bağlantı kurulmadan sadece mekânsal veya tanımsal birlikteliğin yeterli bulunarak ihalelerin birleştirildiği;

Ayrıca, götürü bedel teklif alınarak ihale edilmesi zorunlu olan işlerde, proje yapımında herhangi bir imkânsızlık olmadığı ve Kanun'da izin verilmediği halde, işin bir kısmı için birim fiyat teklif alındığı; götürü bedel teklif alınarak ihale edilen bina yapım işlerinde, binanın ve projenin parçası olan peyzaj işlerinin yapımı için birim fiyat teklif alındığı; park ve bahçelerin bakımı gibi hizmet alımı işlerinin ihalesinde, aynı taahhüt bünyesine, yapım işlerinin de eklendiği; bazen ayrı ihale konusu olan ve park ve bahçe bakımı ile doğrudan bağlantısı olmayan araç temin hizmetinin de aynı iş bünyesinde yer aldığı; yine ayrı bir ihale konusu olması gereken bilgisayar ve yazılım alımı gibi işlerin de hizmet ve/veya mal alımı ihalesi kapsamına dahil edildiği anlaşılmıştır.

Öte yandan ihalesi gerçekleştirilmiş işlerde de, aynı taahhüt bünyesinde olması mümkün olmayan ve aralarında doğal bir bağlantı olmayan işler, taahhüt bünyesine dâhil edilerek iş artışına gidilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde; sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler için;

“a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,” şartları getirilmiş olduğundan; proje kapsamında yer almayan, aralarında doğal bir bağlantı da bulunmayan yapım işleri ile diğer işlerin, ihale ile temin edilmesi gerekirken iş artışı kapsamına alınması mevzuata uyarlı değildir.

Yukarıda belirtildiği şekilde mal, hizmet ve yapım işlerinin; aralarında niteliksel, gerçekleşme, aynı türden yüklenici gerekliliği gibi bağlantılar gözetilmeksizin birleştirilerek ihale edilmesi, Belediye bütçesinden yapılacak ödemelere bir artış getirebileceği gibi ihaleye teklif veren/verecek olan istekliler açısından saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi ve güvenilirliği olumsuz etkileyici sonuçlara neden olabilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ileriki süreçte belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak ihale işlemlerinin yürütülmesine dikkat edileceği belirtilmiş olmakla birlikte, aynı zamanda bazı işlerin, aralarında doğal bir bağlantı olduğu ve ayrıştırılmasının işin tamamlanmasını engelleyeceği durumlarda, bir arada ihale edilmesinin zorunlu olduğu, ayrı ayrı ihale edilmesinin işin kısımlara ayrılması sonucunu doğuracağı ve bu durumda kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılamayacağı da ifade edilmiştir.

Ancak; ihale konusu işlerin arasındaki doğal bağlantının niteliksel, gerçekleşme, aynı türden yüklenici gerekliliği gibi unsurlara göre belirlenmesi ve bir işin tamamlanmasında her türden işin kendi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Kanun'da "ihale konusu işlerin kısımlara ayrılmaması" temel ilkesinin yanında "mal-hizmet-yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi" ilkesi de bulunmakta olup, ihalelerin yapılmasında belirleyici olan husus, ihale konusu işlerin aralarındaki mutlak doğal bağlantıdır. Kamu İhale Genel Tebliği'ndeki "4734 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde, büyük onarım yapım tanımı içinde, bakım ve onarım ise hizmet tanımı içinde sayılmıştır. Bu çerçevede, bütçe tertiplerine bakılmaksızın makine ve ekipmanın bakım ve onarımının hizmet alımı olarak ihale edilmesi gerekmektedir. Küçük onarımlar da dâhil olmak üzere yapıma ilişkin onarımların ise hizmet alımı olarak ihale edilmesi mümkün değildir" açıklamasından da anlaşılacağı gibi, işlerin arasındaki doğal bağlantının kurulmasında niteliksel, gerçekleşme, aynı türden yüklenici gerekliliği gibi unsurlar dikkate alınmalıdır.

Netice olarak; aralarında doğal bağlantı olmayan mal, hizmet ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi, proje bütünlüğü içerisinde yer almayan işlerin iş artışı kapsamına alınmaması ve farklı farklı yüklenicilerce karşılanması mutlak olan işlerin kısmi teklife kapalı tutulmaması veya birlikte ihale edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 32: GSM Operatörüyle İhale Mevzuatında Belirtilen Usullere Uyulmadan Sözleşme İmzalanması

Belediye meclis kararına istinaden, İdare tarafından ihale mevzuatında belirtilen usullere aykırı olarak yürütülen süreç akabinde hizmet alımı sözleşmesi yapılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir."

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler." hükümlerine yer verilerek istisna maddesinde düzenlenenler hariç olmak üzere, belediyelerin her türlü hizmet alımının bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.

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

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir..." denilmek suretiyle, kamu alım sürecinde uyulması gereken temel ilkeler açıklanmış ve yapılacak olan ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu vurgulanmıştır.

4734 sayılı Kanun ile Kamu İhale Genel Tebliği'nde de, yapılacak olan ihalelerde ilanlara ilişkin özel hükümlere yer verilmiş olup temel ilkelerden olan saydamlık ve rekabetin sağlanabilmesi için ilanın ihaleden belli süreler önce yayımlanması gerektiği düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin “Gelecek Yıllara yaygın sözleşme hk.” konulu 13.02.2020 tarihli ve 311 sayılı Kararı'nda:

“5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin (g) bendinde;

‘Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.’ denilmektedir.

...

Teklif Komisyonlarımızca incelenmiş olup, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki tüm ses, sms, data ve sabit hizmet hatlarının, teminini tek bir elden yönetmek için, Türkiye’de faaliyet gösteren tüm GSM operatörlerinden teklif alınması kaydıyla, ihale standartlarında en uygun teklifi veren GSM operatörü ile 3 yıllığına sözleşme yapılması hususu Komisyonlarımızca uygun görülmüştür. Meclisin onayına arz olunur.” denilerek İBB ve iştiraklerinin tüm ses, sms, data ve sabit hizmet hat alımları konusunda üç yıllığına sözleşme yapma yetkisi karara bağlanmıştır.

İdare tarafından; Belediye Meclisinden alınan yetkiye istinaden, 19.02.2020 tarihli üst yazılar ile Türkiye’de faaliyet gösteren GSM operatörlerinden 20.02.2020 tarihine kadar Bilgi İşlem Daire Başkanlığına iletilmek üzere e-posta ile teklifleri istenmiştir.

18.03.2020 tarihinde en avantajlı teklifi veren firma ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında söz konusu hizmetlere ilişkin olarak sözleşmeler imzalanmıştır. Sonrasında ise yapılan idari işlem, mahkeme kararıyla ve devamında temyiz onayıyla da iptal edilmiştir.

Yapılan sözleşme süreci incelendiğinde anlaşılacağı üzere; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamına giren bir hizmet alımında, Kanun çerçevesinde süreç yürütülmemiş ve sözleşme ve idari işlemler ilgili idare mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Söz konusu alıma ilişkin Meclis Kararı'nın konu başlığında yıllara yaygın sözleşmeden bahsedilirken içeriğinde, 5216 sayılı Kanun'un 18-g maddesine atıf yapılarak üç yıllık sözleşme imzalama yetkisi verildiği görülmektedir. Oysa yıllara sari sözleşme imzalama yetkisi 5393

sayılı Kanun'un 67'nci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, 67'nci maddede belirtilen alımların ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin (g) bendinde ise *“Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.”* ifadesine yer verilmektedir. Dolayısıyla, Meclis Kararı'na dayanak olarak 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesi de alınmalıydı. Bu durumda, maddede ifade edilen *“... ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”* düzenlemesi de dikkate alınmış olacaktı.

Kaldı ki, Meclis Kararı'nda “ihale suretiyle alım”dan bahsedilmese bile, 4734 sayılı Kanun gereği, GSM operatörlerinden hizmet alınması bu Kanun'da belirtilen usullere tabidir.

Diğer yandan, çeşitli firmalardan bir gün gibi kısa bir süre içerisinde e-posta yolu ile istenilen teklifler sonucunda, 77.712.497,08 TL tutarındaki teklif sahibi firma ile sözleşme imzalanmış, ancak yapılan idari işlem mahkeme kararıyla ve devamında da temyiz onayıyla iptal edilmiştir. Zira GSM operatörlerinden hizmet alınması ihale mevzuatına tabi olduğundan, söz konusu alımların ihalesiz olarak yapılması, ihale mevzuatının temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; söz konusu alım sürecinden bahsedilerek tüm operatörlere bilgilendirmelerin yapıldığı, son aşamada tekliflerin yazılı olarak alındığı, üç yıllık yapılan bu sözleşmenin eski sözleşmeye göre tasarruf sağladığı, İBB ve diğer kurum uygulamalarına bakıldığında bu tarz alımlarda genellikle ihaleye çıkılmadığı ve nihai olarak bulgu doğrultusunda alım için ihale sürecinin başlatıldığı ifade edilmiştir.

İdarece, süreç sonunda tüm tekliflerin kapalı zarfla alındığı ifade edilse de, gerek şirketlere gönderilen ve tekliflerin sorulduğu yazıda gerek İdare Mahkemesi Kararı'nda buna ilişkin bir bilgi mevcut değildir. Nitekim ilgili Kararda da e-posta üzerinden teklif alınarak sözleşme imzalanmasında hukuka uygunluk bulunmadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından tasarruf sağlandığı ve diğer benzer kurumlarca da alımların bu şekilde yapıldığı değerlendirmeleri isabetsiz görülmektedir. Çünkü 4734 sayılı Kanun'un amacı idarelerin yaptığı alımlarda saydamlık, eşit muamele ve rekabeti sağlamaktır. Bu kapsamda 4734 sayılı Kanun kapsamına giren bir alımda, gerçek rekabet ortamı ve tasarruf Kanun'un öngördüğü usuller ile sağlanabilecektir. Açık ihale ile süresi belirli şekilde ilan yapılmalı ve

istekliler sürece uygun olarak tekliflerini İdareye sunmalıdır. Söz konusu alımlarda diğer kurumlarca ihale yönteminin kullanılmadığı ifade edilmişse de, bunun İdarenin mevzuata aykırı işlem tesisine bir gerekçe olamayacağı düşünülmektedir. 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarca yine bu Kanun kapsamına giren alımların mevzuat çerçevesinde yapılması zaruridir.

Açılan ihaleye teklif gelmemesi nedeniyle bu yöntemin seçildiği ifade edilmişse de, mevzuatta, teklif gelmemesi durumunda yapılacaklar işlemler ile izlenecek usuller açıklanmıştır.

Netice olarak, İdarenin yapacağı hizmet alımlarında; ilan, birim fiyat cetveli, teknik şartname ve diğer dokümanların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve ihale mevzuatında belirtilen süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 33: Bazı Hizmet Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından gerçekleştirilen Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İşleri ve Mobil İletişim Hizmet Alım İşlerinde ihale mevzuatına aykırı uygulamalar yapılmıştır.

a) Niteliği Birebir Aynı Olan ve Aynı İhaleye Konu Edilmesi Gereken İşlerin Kısımlara Bölünerek İhale Edilmesi

Konusu, *“Vatandaşların belediye hizmetlerine olan taleplerinin yerinde karşılanması, Belediye hizmetlerinin etkin ve hızlı bir şekilde sunulabilmesini teminen belediye hizmet noktalarının bulunmadığı veya acil ihtiyaç duyulan yerlerde kullanılmak üzere Mobil İletişim Hizmeti ile ilgili teknik hususlar”* olan ve aynı nitelikli hizmet ve mal alımlarının temin edildiği ihaleler, ikisi açık ihale ve biri pazarlık yöntemiyle olmak üzere kısa aralıklarla ve kısımlara bölünerek gerçekleştirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde ihalelerin temel ilkeleri;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.

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

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir” şeklinde ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda konusu belirtilen mal ve hizmet alımlarını teminen;

1- 3.897.664,59 TL yaklaşık maliyetli, 45 gün süreli, 01.10.2019 tarihinde ihale edilen, 3.772.405,00 TL ihale bedeli ile sonuçlanan ve aynı tutar ile 02.10.2019 tarihinde sözleşmeye bağlanan 2019/470493 İKN’li iş için pazarlık usulüyle ihale,

2- 03.09.2019 tarihinde Başkanlık oluru alınan, tek istekli olarak Belediye şirketinin girdiği, 12.144.808,05 TL yaklaşık maliyetli, sözleşme tasarısına göre 96 gün-sözleşmesine göre 45 gün süreli, 04.11.2019 tarihli ihale komisyon kararı ile 11.953.626,00 TL bedelle ihale edilen ve ancak 15.11.2019 tarihinde 5.808.140,10 TL bedelle sözleşmesi imzalanan iş için 2019/427562 İKN’li açık ihale,

3- 44.891.945,92 TL yaklaşık maliyetli, 1 yıl süreli, tek istekli olarak Belediye şirketinin girdiği, 18.12.2019 tarihli ihale komisyon kararı ile 42.970.799,79 TL bedelle ihale edilen ve aynı tutar ile 31.12.2019 tarihinde sözleşmeye bağlanan iş için 2019/575595 İKN’li açık ihale yapılmıştır.

İdare uygulamasının daha net anlaşılması için, adı geçen 3 ihalenin ihale dokümanlarında yükleniciden talep edilen mal ve hizmetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 22: İhale Dokümanlarında Yükleniciden Talep Edilen Mal ve Hizmetler

2019/470493 İKN’li Pazarlık Yöntemi ile İstenilen Mal ve Hizmetler			2019/427562 İKN’li Açık İhale ile İstenilen Mal ve Hizmetler			2019/575595 İKN’li Açık İhale ile İstenilen Mal ve Hizmetler		
Açıklama	Birim	Sayı/Miktar	Açıklama	Birim	Sayı/Miktar	Açıklama	Birim	Sayı/Miktar
Koordinatör (Brüt asgari ücretin %166 fazlası)	Ay	3 kişi	Koordinatör (Brüt asgari ücretin %166 fazlası)	Ay	3 kişi	Halkla İlişkiler Personeli 1 (Brüt Asgari Ücretin %105 fazlası)	12 Ay	80 kişi
Halkla İlişkiler Uzmanı (Brüt Asgari Ücretin	Ay	5 kişi	Halkla İlişkiler Uzmanı (Brüt Asgari Ücretin	Ay	5 kişi	Halkla İlişkiler Personeli 2 (Engelli) (Brüt Asgari Ücretin	12 Ay	4 kişi

% 116 fazlası)			% 116 fazlası)			% 105 fazlası)		
Halkla İlişkiler Personeli 1 (Brüt Asgari Ücretin % 104 fazlası)	Ay	80 kişi	Halkla İlişkiler Personeli 1 (Brüt Asgari Ücretin % 104 fazlası)	Ay	80 kişi	Şoför (Brüt Asgari Ücretin %88 Fazlası)	12 Ay	40 kişi
Halkla İlişkiler Personeli 2 (Engelli) (Brüt Asgari Ücretin % 104 fazlası)	Ay	4 kişi	Halkla İlişkiler Personeli 2 (Engelli) (Brüt Asgari Ücretin % 104 fazlası)	Ay	4 kişi	Destek Personeli (Brüt Asgari Ücretin %88 Fazlası)	12 ay	5 kişi
Mobil Araç Kiralama	40AraçX1,5 Ay	60	Mobil Araç Kiralama	40 araç	3 ay	Bardak Su	Koli	5.000
Meddah Gösterisi	Adet	60	Şoför (Brüt Asgari Ücretin %88 Fazlası)	Ay	40 kişi	Poşet Çay	Adet	50.000
Hacivat ve Karagöz Gösterisi	Adet	60	Bardak Su	Koli	1.250	Kahve	Adet	30.000
Palyaço Gösterisi	Adet	60	Poşet Çay	Adet	12.500	Kâğıt Bardak	Adet	80.000
Pamuk Şeker Hizmeti	Adet	60	Kahve	Adet	7.500	Bonbon Şeker	Kilogram	1.500
Patlamış Mısır Hizmeti	Adet	60	Kâğıt Bardak	Adet	20.000	Satranç Takımı	Adet	20.000
Bardak Mısır Hizmeti	Adet	60	Bonbon Şeker	Kilogram	350	Kutulu Lokum	Adet	50.000
			Satranç Takımı	Adet	5.000	Kampüsüm Beyaz Masa Seti	Adet	100.000
			Kutulu Lokum	Adet	12.500	Tükenmez Kalem	Adet	100.000
			Kampüsüm Beyaz Masa Seti	Adet	25.000	Deri Bloknot	Adet	50.000
			Komşum Beyaz Masa Seti	Adet	75.000	Balon	Adet	200.000
			Tükenmez Kalem	Adet	25.000	Tepsi	Adet	200.000
			Deri Bloknot	Adet	12.500	Kutulu Türk Kahvesi	Adet	200.000
			Balon	Adet	50.000	Bez Çanta (Küçük, Orta ve Büyük Boy)	Adet	430.000
			Poşet (Küçük-Orta ve Büyük Boy)	Kilogram	5.000	Oyuncak Araba	Adet	10.000

			Oyuncak Araba	Adet	10.000	Oyuncak Bebek	Adet	10.000
			Oyuncak Bebek	Adet	10.000	Puzzle	Adet	50.000
			Puzzle	Adet	12.500	Şapka	Adet	20.000
			Şapka	Adet	12.500	Fincan Takımı	Adet	10.000
			Fincan Takımı	Adet	12.500	Meddah Gösterisi	Gün	200
						Hacivat ve Karagöz Gösterisi	Gün	200
						Palyaço Gösterisi	Gün	200
						Patlamış Mısır Hizmeti	Gün	200
						Giyim Giderleri	Adet	129

Sonuç olarak, yukarıdaki tabloda gösterilen mal ve hizmet kalemleri incelendiğinde görüleceği üzere, “Mobil İletişim Hizmet Alımı İşi” başlığı altında gerçekleştirilen 3 ihale ile aynı nitelikteki mal ve hizmetler kısa aralıklarla ve kısımlara bölünerek temin edilmek suretiyle ihale mevzuatının temel ilkelerine aykırı davranılmıştır.

Diğer taraftan, her ne kadar örneği sadece Mobil İletişim Hizmet Alımı İşinden verilmiş olsa da; ihale mevzuatının temel ilkelerine aykırı uygulama, bahsi geçen Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İşinde de vuku bulmuştur.

b) İhale Komisyonu Kararı ile Tespit Edilen Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif ile Sözleşme Tutarının Farklı Olması

Konusu, “*vatandaşların belediye hizmetlerine olan taleplerinin yerinde karşılanması, Belediye hizmetlerinin etkin ve hızlı bir şekilde sunulabilmesini teminen belediye hizmet noktalarının bulunmadığı veya acil ihtiyaç duyulan yerlerde kullanılmak üzere Mobil İletişim Hizmeti ile ilgili teknik hususlar*” olan ve tek istekli olarak Belediye şirketinin girdiği 2019/427562 İKN’li açık ihalede, ihale komisyon kararında belirlenen ekonomik açıdan en avantajlı teklif ile sözleşme tutarı birbirinden farklı olarak belirlenmiştir.

12.144.808,05 TL yaklaşık maliyetli ihale, tek istekli Belediye şirketinin 11.953.626,00 TL’lik teklifinin ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak kabul edilmesi ile sonuçlanmış ve 04.11.2019 tarihli İhale Komisyon Kararı ile kayıtlara geçirilmiştir.

İhale sonrası sözleşme imzalanıncaya kadar olan tüm süreçler, yukarıdaki belirtilen tutar üstünden devam etmiştir.

Ancak yapılan incelemede, İdare ve yüklenici arasında 15.11.2019 tarihinde imzalan sözleşmede işin bedelinin 5.808.140,10 TL olarak değiştirildiği, sözleşme tasarısında 96 gün olan iş süresinin de 45 güne indirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinde, 37 ve 38'inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılacağı; "Sözleşme yapılmasında isteklinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 44'üncü maddesinde, ihale üzerinde kalan isteklinin 42 ve 43'üncü maddelere göre kesin teminatı vererek sözleşmeyi imzalamak zorunda olduğu ve sözleşme imzalandıktan hemen sonra geçici teminatın iade edileceği; "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 46'ncı maddesinin ikinci fıkrasında da, ihale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, ihale dokümanında belirtilen şartlarda ihale komisyon kararı ile en avantajlı teklif sahibi istekliye verilen ihalede, yüklenici ile imzalanan sözleşme ile işin bedeli ve süresinde değişikliğe gidilmiştir. Bu uygulamanın ise, temel ihale ilkelerinden olan saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenilirliğe aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

c) Bahsi Geçen İhalelerde Mal, Hizmet ve Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Birleştirilmesi

Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İş ve Mobil İletişim Hizmet Alım İşine ilişkin düzenlenen ihaleler; mal alımı, hizmet alımı ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının toplulaştırılarak birleştirildiği ihale kalemlerinden oluşturulmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez." denilerek ihalelerde uyulması gereken temel ilkeler belirlenmiştir.

Beyaz Masa Gezi Organizasyonları İş ve Mobil İletişim Hizmet Alım İşinin, çok uzun süredir senelik olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürlüğü uhdesinde,

Belediye şirketlerine yaptırılarak yürütülen hizmetler olduğu görülmektedir. Yukarıdaki tabloda örneği verildiği üzere, her iki ihalede de mal alımları, hizmet alımları ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının olduğu tespit edilmiştir. İhale sonucu Belediye şirketince temin edilen personelin çalışma saatlerinin tamamı da İdarede kullanılmıştır.

Yukarıda örneği verilen Mobil İletişim Hizmet Alım İşi ihale kalemlerine ek olarak, birden fazla ihale arasından örnek olarak seçilen 2020/37832 İKN'li Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İşinde iş kalemleri şöyledir:

Tablo 23: Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alımı İş Kalemleri

Açıklama	Birim	Sayı/Miktar
Koordinatör (Brüt Asgari Ücretin %190 fazlası)	Ay	15 kişi
Organizasyon Görevlisi 1 (Brüt Asgari Ücretin %125 fazlası)	Ay	75 kişi
Organizasyon Görevlisi 2 (Engelli-brüt Asgari Ücretin %125 fazlası)	Ay	3 kişi
Kokartlı Rehber (Brüt Asgari Ücretin %200 fazlası)	Ay	3 kişi
Yemek Hizmeti 1	Kişi	15.000
Yemek Hizmeti 2	Kişi	5.000
Yemek Hizmeti 3 Kahvaltı	Kişi	1.000
Araç Temini 1 Otobüs	Sefer	450
Araç Temini 2 Engelli Rampalı	Sefer	20
Araç Temini 3 Binek Araç	Adet	5
Araç Temini 27'lik Otobüs	Sefer	10
Araç Temini Minibüs	Adet	1
Boğaz Gezisi	Sefer	1
Akvaryum Giriş Bileti	Adet	1.000
İstanbul Giriş Bileti	Adet	1.000
İkramlık Malzeme Temini	Adet	15.000

Yapılan incelemede, bahsi geçen ihalelerde mal, hizmet ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının birleştirilmiş olmasının yanı sıra, gezi yapılmayan kimi durumlarda da hakedişlerin sadece personel ücretlerinden ibaret olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri sonrasında, İdare tarafından; bundan sonra yapılacak alımlar için Kanun'un temel ilkelerinin göz önünde bulundurulacağı, planlı ve kontrol esasına dayalı bir şekilde kamu yararı da gözeterek çalışmalara gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiş olup bulguda belirtilen hizmet alımına ilişkin süreç şu şekilde gerekçelendirilmiştir:

Tablo 24: Mobil İletişim Hizmet Alımı İşine İlişkin Detaylı Tablo

MOBİL İLETİŞİM HİZMET ALIM İŞİ					
Sıra No	İhale Kayıt No	İş Başlama	İş Bitiş	Gün	Sözleşme Bedeli
1	2018/367011	26.09.2018	25.09.2019	365	49.967.450,00 ₺
2	2019/470493	02.10.2019	15.11.2019	45	3.772.405,00 ₺
3	2019/427562	16.11.2019	31.12.2019	46	5.808.140,10 ₺
4	2019/575595	01.01.2020	31.12.2020	365	42.970.799,79 ₺

İdarece, Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini" başlıklı 20'nci maddesine atıf yapılarak; yukarıda yer alan tablodaki verilerden de anlaşılacağı üzere, hizmet işlerinin bitiş ve başlangıç tarihleri dikkate alındığında, hizmet konusu vatandaşların Belediye hizmetlerine olan taleplerinin yerinde karşılanması ve Belediye hizmetlerinin etkin ve kesintiye uğramayacak şekilde devam etmesi amacıyla yeni hizmet alım ihalesine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca İdarece; bulguda belirtilen işlerin, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmediği, süreklilik arz eden hizmet alımı olduğu ve öngörülmeleyen olaylardan dolayı, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (b) bendinde yer alan "İhalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin (b) bendindeki, "İdare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü gereğince ihale edildiği;

İhalesi yapılmış olan ve iş bitim tarihi 25.09.2019 olarak belirlenen 2018/367011 İKN'li ihalenin süresinin bitmesine yakın, mali yılsonuna kadar hizmetin kesintiye uğramaması için yeniden açık ihale usulü ile 2019/427562 İKN ile ihale işlemlerine başlandığı, ancak 2019 yılı içerisinde yapılan 2 adet yerel seçimlerden sonra sürecin aksadığı, İdarenin yönetici kadrolarında bir takım revizyonlar gerçekleştirildiğinden, ilan ve ihale işlemlerinin planlandığı şekilde ilerleyemediği;

2019/427562 İKN'li sözleşmenin; 2018/367011 İKN'li sözleşmenin bitiş tarihinden itibaren başlatılmasının düşünüldüğü; buna göre mali yılsonuna kadar olan 96 günlük sürenin sözleşme süresi olarak öngörüldüğü, yaklaşık maliyetin de 96 günlük süreye göre hesaplandığı; ancak, 2019/427562 İKN'li ihalenin ilan ve ihale işlem sürelerinin planlanan şekilde ilerlememesi sebebiyle, hizmetin aksamamasını teminen, bu işin sözleşmesi yapılmaya kadar,

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendindeki "İdare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" kapsamında 2019/470493 İKN'li ihale ile pazarlık usulüyle 45 günlük bir alım gerçekleştirildiği;

Akabinde, açık ihale usulü ile ihalesi yapılan 2019/427562 İKN'li ihalenin sonuçlanmasını müteakip bu işin sözleşmesi yapılarak, hizmetin kesintiye uğramadan devam etmesinin sağlandığı; fakat 11.953.626,00 TL sözleşme bedelli ve 96 gün süreli 2019/427562 İKN'li işin bitim tarihinin, ertesi yıla sarkabilmesi için mevzuat gereği gerekli izinler olmadığından, 96 günlük sürenin 45 güne çekilerek, sözleşme bedelinin de 5.808.140,10 TL olarak revize edildiği;

11.953.626,00 TL sözleşme bedeli ve 96 günlük süre yüklenici ile anlaşarak revize edilmemiş olsaydı, 31.12.2019 tarihi itibariyle işin bitirilmesi gerektiğinden, İşin sözleşme bedelinin %80'i altında tasfiye edilmiş olacağı ve bu durumda da gerçekleşen iş ile sözleşme bedelinin %80'i arasındaki miktarın %5'inin tazminat olarak yükleniciye ödenmesi gerekeceği, dolayısıyla da kamu zararı oluşacağı;

Sözleşme bedeli ve sözleşme süresinde yapılan revizyon sebebiyle kamu menfaatinin korunduğu ve herhangi bir kamu zararının oluşmadığı;

2019/575595 İKN'li ihalenin ise, diğer işlerle bağlantısı olmayan, 2020 mali yılı içerisinde gerçekleştirilmek üzere yapılan ayrı bir ihale olduğu; İdarenin yapmış olduğu bu ihalelerde, işi kısımlara bölmek gibi bir amacının olmadığı ve sözleşme konusu işlerin ifası sürecinde hizmetin kesintiye uğramaması için zorunlu olarak bu ihalelerin yapıldığı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, İdarece, bahse konu ihalelerin mal ve hizmet kalemleri arasında doğrudan bağ olması sebebiyle bir arada ihale edildiği belirtilmiştir. Bunun sebebi olarak da Mobil İletişim Hizmet Alım İş ve Beyaz Masa Gezi Organizasyonları Hizmet Alım İş'i'nin, hizmet dâhilindeki mobil iletişim araçları ve dağıtımını gerçekleştirilecek olan malzemelere, hizmetin gerçekleştirilmesi için personel dâhil edilmeden gerçekleştirilemeyeceği, aynı zamanda yaklaşık maliyette oran olarak %70 sınırı da göz önüne alındığında, ihalesi gerçekleştirilen her iki hizmet alım işinin de personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı kapsamında olmadığı gösterilmiş; 4734 sayılı Kanun'un "Hizmet" tanımına atıf yapılarak İşlerin niteliği itibariyle mezkur Kanun'un bu hususta vermiş olduğu izine istinaden aynı ihalede mal alımı yapılabileceği, araç kiralanabileceği ve personel çalıştırılabileceği, bu ve benzeri ihaleler

incelendiğinde işin büyük bir kısmının hizmete dayalı alımlar olduğu, bahse konu mal ve hizmet kalemleri arasında doğal bir bağlantı bulunduğu belirtilmiştir.

Ancak, İdarece bahsedilen ihale sürecinde hatalı uygulamaların yapıldığı ortadadır. İdarece belirtilen 4 ihale sürecinde de alınan mal ve hizmet kalemleri incelendiğinde, aynı nitelikteki mal ve hizmetlerin kısa aralıklarla ve kısımlara bölünerek temin edildiği görülmektedir.

Aynı nitelikli ihalelerden biri olan, 11.953.626,00 TL sözleşme bedelli ve 96 gün süreli 2019/427562 İKN'li İşin ihale komisyon kararında belirlenen ekonomik açıdan en avantajlı teklif ile sözleşme tutarının birbirinden farklı olması mevzuata aykırıdır. İdarece her ne kadar sözleşme bedeli ve sözleşme süresinde yapılan revizyon sebebiyle kamu menfaatinin korunduğu ve herhangi bir kamu zararının oluşmadığı belirtilmişse de, 4735 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine göre, sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı anlaşması kaydıyla işin yapılma veya teslim yeri ile işin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları değiştirilebilecektir. Ancak, İdare ile İdare şirketi olan yüklenici aralarında anlaşarak sözleşme imzalamadan revizyona gidilmiştir. Bu durum yine ihalenin temel ilkelerinden olan saydamlık ve eşit muamele ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Her iki ihalede de mal alımları, hizmet alımları ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının olduğu İdarece kabul edilmiş ve aralarındaki doğal bağlantı olduğu vurgusu yapılmıştır. Burada dikkat çeken husus, ihale sonucu Belediye şirketince temin edilen personelin çalışma saatlerinin tamamının İdarede kullanılmasıdır. Yapılan incelemelerde, bahsi geçen ihalelerde mal, hizmet ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının birleştirilmiş olmasının yanı sıra, pandemi sürecinde gezi yapılmayan durumlarda dahi hakedişlerin sadece personel ücretlerinden ibaret olduğu ve yüklenici personellerinin maaşının İdarece ödendiğidir.

Sonuç itibarıyla, söz konusu uygulamanın ihale mevzuatına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 34: Araç Kiralama İhalesi Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi

İdare, 2020 yılı içerisinde belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere binek ve diğer türden araç kiralmasına ilişkin gerçekleştirdiği biri pazarlık usulü diğeri açık ihale usulü olmak

üzere 2 farklı araç kiralama ihalesi kapsamında Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e aykırı olarak yabancı menşeli araçlar kiralamıştır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiş, 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde de, "*Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi "Bakanlar Kurulunca" ifadesi yer almaktaydı) saptanır.*" hükmü yer almıştır.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 2006 yılında 2006/10193 sayılı Kararla "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station wagon cinsi taşıt edinilmesi Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı ifade edilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi 2014 yılında kabul edilen 6519 sayılı Kanun'la "*Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanı (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi "Bakanlar Kurulu" ifadesi yer almaktaydı) yetkilidir.*" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı (önceden Bakanlar Kurulu) gerektiğinde taşıtların menşeinin yanı sıra diğer özellikleri hakkında da sınırlamalar getirmeye yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde "237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar" kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar'a göre, 237 sayılı Taşıt Kanunu'na ekli (1) sayılı cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilir. Bunlar dışında hibe dahil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemez. Ayrıca, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılır.

Bakanlar Kurulu Kararı'nda yabancı menşeli araç kullanabilecekler arasında sayılan ve 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı cetvel ile son iki sırası hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar sınırlı sayıda sayılmıştır. Kanun'da sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için yabancı menşeli araç temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin herhangi bir makamı veya hizmeti için yabancı menşeli binek araç temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

İdarenin 2020 yılının ilk dört ayı için pazarlık usulü ile gerçekleştirilen 2019/569996 ihale kayıt numaralı 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında 1826 adet, geri kalan sekiz ay için açık ihale usulü ile gerçekleştirilen 2020/150169 ihale kayıt numaralı 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında ise 1851 adet araç kiralanması öngörülmüştür.

Binek ve diğer türden birçok araç kiralanmasını içeren her iki ihalenin teknik şartnamelerine göre; 2019/569996 ihale kayıt numaralı iş kapsamında 974 adet, 2020/150169 ihale kayıt numaralı iş kapsamında ise 998 adet binek araç (şartnamede belirtilen 1, 2 ve 3'üncü grup araçlar) ile otomobil ruhsatlı araç (şartnamede belirtilen 4. Grup araçlar) temin edilmesi öngörülmüştür.

Söz konusu ihalelere ilişkin teknik şartnamelerde araçların yabancı menşeli olabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamakta, şartnamede araçlar için yapılan detaylı teknik tarifler herhangi bir yabancı menşeli aracı işaret etmemektedir. Bununla birlikte teknik şartnamenin "F-GENEL ŞARTLAR" başlıklı 2'nci maddesinde araçların mevzuatına uygun olarak yerli menşeli olacağı ifadesine yer verilmiştir.

Uygulamada, 2020 yılı içerisinde 12 ay boyunca 1, 2, 3 ve 4'üncü grup için toplam 982 adet aracın yükleniciden teslim alındığı görülmüştür. Yüklenici tarafından İdareye teslim edilen araçların ruhsatlarının incelenmesi sonucunda, teslim alınan araçlardan ortalama 420 adedinin mezkûr Usul ve Esaslar'a aykırı olarak yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir.

Taşıt edinimi ve kullanımı ile ilgili kurallar, sadece ihale şartnamelerinde yer alacak kurallar olmayıp taşıtın ilk edinimi veya kiralanması ve kullanımı sırasında sürekli olarak göz önünde bulundurulması gereken kurallar olduğundan, yabancı menşeli araçların, uygun araç olarak kabul edilip hizmet gördürülmesi mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; araçların yaklaşık maliyet hesaplaması, kira bedellerinin ödenmesi sürecinde yerli muhteva oranı %50'nin üzerinde ve motor hacmi 1600 cc'nin altında olan araçların esas alındığı, ancak bundan sonra İdarece yapılacak araç kiralama ihalelerinde Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller ile 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na uygun hareket edileceği belirtilmiştir.

Netice itibariyle, bulguda belirtilen uygulama 237 sayılı Taşıt Kanunu'na, Kanun'a dayanılarak çıkarılan ve yürürlüğünü koruyan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e ve 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 35: Araç Kiralama İhalesi Kapsamında, Mevzuatında İzin Verilenin Üzerinde Motor Hacimli Araç Temin Edilmesi

İdare, 2020 yılı içerisinde belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere binek ve diğer türden araç kiralamasına ilişkin gerçekleştirdiği biri pazarlık usulü diğeri açık ihale usulü olmak üzere, 2 farklı araç kiralama ihalesi kapsamında Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e aykırı olarak 1600 cc'nin üzerinde motor hacmine sahip araçlar kiralamıştır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un 12'nci maddesinde ise, hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usullerin Cumhurbaşkanınca saptanacağı belirtilmiştir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesi (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde aynen;

"Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önemli (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında

kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacmi 1600 cc'yi geçmeyecektir.” denilmektedir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan ve yürürlüğünü sürdüren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e göre, Esas ve Usuller'in kapsamındaki kamu idarelerinin 1600 cc üzerinde motor hacmine sahip araçları edinmesi kesin olarak yasaklanmıştır.

İdarenin 2020 yılının ilk dört ayı için pazarlık usulü ile gerçekleştirilen 2019/569996 ihale kayıt numaralı 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında 691 adet, geri kalan sekiz ay için açık ihale usulü ile gerçekleştirilen 2020/150169 ihale kayıt numaralı 2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi kapsamında ise 715 adet binek araç kiralanması öngörülmüştür.

Araç kiralama işinin teknik şartnamesinde ise, binek araçların en az 1460 cc motor hacmine sahip olması gerektiği ve söz konusu araçların yakıtlarının idare tarafından temin edileceği düzenlenmiştir.

İdare, işin teknik şartnamesi ile 1460 cc motor silindir hacminden daha düşük motora sahip araçların kiralama kapsamında kabul edilmeyeceğini belirtmiş, araç kiralanmasına ilişkin mevzuat ise 1600 cc motor silindir hacminden daha yüksek motor hacmine sahip araçların teminini yasaklamıştır. Buna göre, idarece temin edilecek binek araçların 1460 cc ile 1600 cc arasında motor silindir hacmine sahip olması gerekmektedir.

Araç kiralama ihaleleri kapsamında 2020 yılı boyunca teslim alınan araç ruhsatlarının incelenmesi sonucunda, mezkûr Usul ve Esaslar'a aykırı olarak 55 adet taşıtın motor hacimlerinin 1600 cc'nin üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; araçların yaklaşık maliyet hesaplaması ve kira bedeli ödemelerinde yerli muhteva oranı %50'nin üzerinde ve motor hacmi 1600 cc'nin altında olan araçların esas alınarak gerçekleştirildiği, ancak bundan sonra yapılacak araç kiralama ihalelerinde teslim alınan araçların 237 sayılı Taşıt Kanunu'na, Kanuna dayanılarak çıkarılan ve yürürlüğünü koruyan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e ve 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetleneceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından kiralanan bazı binek araçların motor hacimlerinin 1600 cc'nin üzerinde olması 237 sayılı Taşıt Kanunu ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ve yürürlüğünü sürdüren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 36: Araç Kiralama İhalelerinin Sözleşme ve Eki Belgelerinde, Sürücüyü Verilecek Ücretin Mevzuatta Belirtilen Üst Sınırı Aşmasına Neden Olan Düzenlemelere Yer Verilmesi

İdare tarafından 2020 yılı içerisinde araç kiralama hizmet alımı için biri pazarlık usulü biri de açık ihale usulü olmak üzere yapılan iki ihaleye ilişkin sözleşme ve eki belgelerde; sürücüyü ödenecek ücretler konusunda Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'de yer alan üst limitin aşılmasına yol açacak düzenlemelere yer verilmiştir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin (2) numaralı fıkrasında;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayelerin (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı hariç) hizmetleri için ihtiyaç duyulan binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların (fiilen arazi üzerinde çalışan arazi binek ve pick-up'lar hariç) hizmet alımı yöntemiyle ediniminde;

a) Şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacaktır.

b) Şoför giderleri dahil yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli, (a) bendine göre tespit edilecek tutara yürürlükteki brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarının ilave edilmesi suretiyle hesaplanacak tutarı aşmayacaktır.

c) (Ek: 22/10/2015 - 2015/8204) Şoför gideri dahil taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli hesabında yemek, yol, resmi tatil ücreti vb giderleri de dahil yürürlükte bulunan brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarı esas alınacak, işveren maliyeti kapsamında yer alan sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası işveren payı (%20,5) ve işsizlik sigortası işveren payı

(%2) ile işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler (%4) ise idarelerce ayrıca ödenecektir” denilmektedir.

Söz konusu madde uyarınca, aylık kiralama bedelinin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’e tabi olan bazı araçlar için şoför giderleri dahil yapılan taşıtların kiralamalarında harcama talimatının verildiği yılın ocak ayında Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigorta değerinin %2’sini aşmaması ve şoför için ödenecek ücretin ise yürürlükteki brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarını geçmemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin 2020 yılında araç kiralamasına ilişkin iki adet ihalesi bulunmaktadır. Bunlardan 2019/688588 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi, 01.01.2020-30.04.2020 tarihleri arasında gerçekleştirilmek üzere, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesi birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca pazarlık usulü ile ihale edilmiş ve bu ihale kapsamında 1.806 adet araç 565 şoför personel temini sağlanmış; 2020/150169 ihale kayıt numaralı Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi ise, 01.05.2020-31.12.2020 tarihleri arasında gerçekleştirilmek üzere, açık ihale usulüyle ihale edilmiş ve bu ihale kapsamında da 1.851 adet araç ve 565 şoför personel temin edilmiştir.

Her iki ihalenin dokümanları üzerinde yapılan incelemede;

2019/688588 ihale kayıt numaralı iş kapsamında temin edilen 1.806 adet araçtan 1.401 adedinin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’e tabi araç gruplarında yer aldığı, geriye kalan 405 adet aracın ise söz konusu Esas ve Usuller’e tabi olmadığı,

2020/150169 ihale kayıt numaralı iş kapsamında temin edilen 1.851 adet araçtan 1.425 adedinin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’e tabi araç gruplarında yer aldığı, geriye kalan 426 adet aracın ise söz konusu Esas ve Usuller’e tabi olmadığı,

Her iki ihale dosyasında, temin edilen şoför personelin hangi araçlarda çalıştırılacağına ilişkin açık düzenlemeler bulunmadığı, ihale dokümanında B ve E sınıfı ehliyetli personeller için bir takım düzenlemeler bulunmaktaysa da bu sınıflara sahip kaç şoförün istihdam edileceğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı,

Her iki ihale kapsamında temin edilen şoför personel için brüt asgari ücretin %70 fazlasının ödeneceği, bununla birlikte çalışılan günler için 20,00 TL yemek, 15,00 TL yol bedelinin ayrıca ödeneceğinin düzenlendiği,

Tespit edilmiştir.

İhale dokümanının hiçbirinde şoförlerin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde yer alan kiralama bedeli sınırlamasına tabi olmayan araçlarda çalıştırılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan Esas ve Usuller gereğince, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hizmetleri bakımından ihtiyaç duyulan binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların hizmet alımı yöntemiyle ediniminde; şoför giderleri dâhil yapılan taşıt kiralalarında aylık kiralama bedelinin, taşıtın kasko sigortası değerinin %2'sine yürürlükteki brüt asgari ücretin %50 artırımlı tutarının ilave edilmesi suretiyle hesaplanacak tutarı aşamayacağına açık olduğu, ihale dokümanında yapılan düzenlemeyle istekliler tarafından teklif edilecek aracın kasko sigortası değerinin %2'sine brüt asgari ücretin %70 fazlası eklenmek suretiyle teklif verilmesinin mümkün hale getirildiği, bu hususun da mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından:

Bulgu konusu ihalelerin birim fiyat teklif cetvelinde sürücülere asgari ücretin %70 fazlasının ödeneceğinin belirtildiği, idari şartnamelerinde ise sürücülere ödenecek asgari ücretin %70 fazlasının sözleşme bedeline dahil olduğu, isteklilerin tekliflerini bu şartlara göre oluşturduğu;

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'deki "şoförlere ödenebilecek ücretin asgari ücretin %50 artırımlı tutarını geçemeyeceği" yönündeki düzenlemenin sadece "binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtlar (fiilen arazi üzerinde çalışan arazi binek ve pick-up'lar hariç)" için geçerli olduğu, ihale kapsamında istihdam edilen personellerin ise bu taşıtlarda görevlendirilmediği;

Söz konusu sürücü personelin binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların dışında kalan ve şoförlü olarak kiralanmasında herhangi bir ücret sınırı bulunmayan minibüs, cenaze aracı, otobüs, kamyon tipi araçlarda çalıştırıldığı;

İhale kapsamında farklı tip ve özelliklerde toplam 1.851 araç temini istenilmekte iken, talep edilen şoför personel sayısının 565 olduğu, bu sayının İdarece ihtiyaç analizi yapılarak şoförlerin vardiya durumu da dikkate alınarak belirlendiği, dolayısıyla ücret kısıtlamasına tabi tutulmamış olan arazide kullanılacak araçlar ile minibüs, cenaze aracı, otobüs, kamyon tipi araçlarda çalıştırılacak şoförlere ödenecek ücretin İdarenin takdirinde olduğu;

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtlar (fiilen arazi üzerinde çalışan arazi binek ve pick-up'lar hariç) dışında kalan hizmet araçlarında çalıştırılacak şoför personele ödenecek ücretin belirlenmesinde sınırlamaya tabi olunmadığı ve İdarenin bu konuda takdir hakkına sahip olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Zaten, bulguda İdarenin takdir hakkını ortadan kaldıracak veya kısıtlayacak herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

Esasen bulgunun konusu, ihaleler kapsamında çalıştırılan şoförlerin sayısı değil, bu şoförlerin çalıştırılacağı araç gruplarının açık bir şekilde belirlenmemiş olmasıdır.

İhaleye ilişkin sözleşme ve eki belgelerinde istihdam edilecek şoför personelin hangi araçlarda çalıştırılacağına ilişkin açık bir düzenleme yapılmamış; teknik şartnamede bazı personellerin B sınıfı, bazılarının ise E sınıfı ehliyete sahip olması gerektiği öngörülmüşse de, bu ehliyet sınıflarına sahip olması öngörülen personel sayısı belirtilmeyerek muğlak bir durum yaratılmıştır. İdarenin çalıştırılacak şoför sayısına ilişkin analiz yapması, şoför sayısına vardiya durumu da dikkate alınarak karar verilmesi söz konusu belirsizliği ortadan kaldırmamaktadır. Zira, sözleşme ve eki belgelerin hiçbirinde çalıştırılacak şoförlerin kaçının hangi araçta görev yapacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Esasında bulgu konusu yapılan husus da budur.

İdare, sözleşme ve eki belgelerinde isteklilerin veya istekli olabileceklerin tekliflerini oluşturma aşamasında tereddüte yer bırakmayacak düzenlemeler yapmakla mükelleftir. Zira aksi durum 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki temel ilkelere aykırılık teşkil edecektir.

Nitekim, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu bulgunun konusu olmayan 2021-2023 yılları arası araç kiralama ihalesi olan 2020/428357 İhale Kayıt Numaralı "36 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi" İhalesi'nin Teknik Şartnamesinde de benzer düzenlemelere yer verilmiştir. Bu husus itirazın şikayet edilmek suretiyle Kamu İhale Kurulunca incelenmiş ve Kurul'un 25.11.2020 tarihli ve 2020/UH.I-1946 sayılı Kararı'nda; işin teknik şartnamesinde,

istihdam edilecek sürücü personelin açık bir şekilde kiralama bedeli sınırlamasına tabi olmayan araçlarda çalıştırılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığı, dolayısıyla anılan düzenlemenin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 6'ncı maddesi hükümlerine aykırı olduğu anlaşıldığından başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu sonucuna varılmıştır.

İdarenin ihale kapsamında çalıştırılacak sürücülerin hangi araç gruplarında çalıştırılacağına ilişkin sözleşme ve eki belgelerde açık düzenlemeler yapması halinde takdir yetkisini kullanarak ücret sınırına tabi olmayan araçlarda çalışacak personel için dilediği ücreti belirlemesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Ancak, mevcut haliyle böyle bir düzenleme olmaksızın takdir yetkisinin kullanıldığından bahisle mevzuatın öngördüğü sınırlamanın üstünde ücret belirlenmesi Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 6'ncı madde hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Bu durum; yaklaşık maliyetin hesaplanması, yaklaşık maliyete göre belirlenen sınır değer hesabının yapılması ve isteklilerin fiyat tekliflerinin oluşturulması gibi süreçleri doğrudan etkilediği gibi, mevzuatla ödenebilecek üst sınırın üzerinde ödeme yapılmasına sebebiyet vererek kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının önüne geçmektedir.

BULGU 37: Yapım İşi İhalelerinde İş Programı Değişikliği Sonrasında, İş Programı Değişikliğinden Önceki Dönemde Ödenen Fiyat Farklarının Güncellenerek Yeniden Hesaplanıp Ödenmesi

İdarenin yapım işlerinde, işin devamı sırasında iş programlarında değişikliğe gidilmiş, ancak söz konusu değişiklikler iş programı değişikliği öncesinde gerçekleştirilen işlere sirayet edecek şekilde geçmişe yürütülmüş ve daha önce hakediş kapsamına alınan işlerin ödenek dilimleri de değiştirilmiştir. Ayrıca, ödenek dilimlerinin değiştirilmesi suretiyle geçmişte ödenen fiyat farkı hesapları güncellenerek yükleniciye ilave fiyat farkı ödemesi yapılmış ve bu suretle yüklenici lehine durum oluşmuştur.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 4'üncü maddesinde, İş programı; *"Yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, (Ek ibare:RG-8/8/2019-308856) imalatların niteliğini, teknik özelliğini ve yapım sürelerini esas alarak aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek*

dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği program” şeklinde tanımlanmıştır.

Genel Şartname'nin “İş programı” başlıklı 17'inci maddesinde, yüklenicinin sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, idarece verilen örneklere uygun bir iş programı hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edeceği belirtilmiş, aynı maddenin (6) ve (7) numaralı fıkralarında da aynen;

“(6) Yüklenici idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.

(7) (Değişik:RG-8/8/2019-30856) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, iş programı yüklenici tarafından işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarları esas alınarak sözleşmenin imzalanmasından sonra hazırlanmakta ve ancak zorunlu hallerde değiştirilebilmektedir. Dolayısıyla yüklenici tarafından iş programı hazırlanıp idare tarafından onaylandıktan sonra söz konusu işlerin yapımına başlanılmakta ve söz konusu iş programı çerçevesinde her yıla ilişkin ödenek ve süreler de belirlenmiş olmaktadır. Bu nedenle, iş programı onaylandıktan ve uygulamaya alındıktan sonra Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde de belirtildiği üzere zorunlu bir hal vuku bulmadıkça değişikliğe gidilmemesi esastır.

Yapım işlerinde uygulanacak fiyat farklarına ilişkin esaslar ve işlerin sözleşmelerinde yer alan hükümler gereğince; fiyat farkları, iş programına uygun olarak gerçekleştirilen işlerin dönemini ifade eden uygulama ayına ilişkin fiyat endekslerine göre hesaplanmaktadır. Hakediş ödemelerini etkileyen önemli bir unsur olan fiyat farkı, imalatın iş programına uygunluğuna göre aylık olarak hesaplanmakta ve söz konusu hesaplamaya göre yüklenici lehine ve aleyhine durumlar ortaya çıkabilmektedir.

2013/5217 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, 31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’da, iş programı ve ödenek dilimleri hususu müstakil bir maddede ele alınmış ve iş programı-fiyat farkı ilişkisi detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın 7’nci maddesinde;

“Sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programı hazırlanarak idarenin onayına sunulur.

Herhangi bir aya ait iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde, daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınır.

...

4735 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde belirtilen mücbir sebep hallerinin gerçekleşmesi veya sözleşmenin ifasının idareden kaynaklanan nedenlerle gecikmesi nedeniyle yükleniciye süre uzatımı verilmiş olması halinde, gerçekleştirilmesi gereken aya göre iş kalemleri ya da iş grupları için uzatılan süre içinde ve bu süreye göre revize edilen iş programına uygun olarak fiyat farkı hesaplanır...” hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere fiyat farkına ilişkin Esaslar’da da iş programı ve değişiklik hususu Yapım İşleri Genel Şartnamesi’ne benzer nitelikte ele alınmış, iş programının sözleşme sonrası hazırlanacağı belirtilmiştir. Zorunlu nedenlerle iş programında değişiklik yapıldığında, söz konusu değişiklik ve yeni iş programının uygulanması, sonuçları ileriye dönük olan bir eylemdir. Değişiklikten sonra imalatlar artık bu yeni iş programına göre gerçekleştirilecek, işlerin yürütümü yeni iş programına göre olacaktır. Ancak, yapılan değişiklik, geçmişi ve önceki dönemde yapılan imatları ilgilendirmemektedir.

Kısaca, revize iş programına göre fiyat farkı hesaplanması, ancak revize iş programından sonraki işlere ilişkin ve ileriye dönük olarak gerçekleşecektir. Revize iş programının geriye yürütülmesi, önceki döneme ilişkin işlerin değiştirilmesi ve fiyat farklarına ilişkin tekrardan hesap yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Ancak, İdarenin çeşitli birimlerince ihalesi yapılan yapım işlerinde sözleşmenin imzalanmasını müteakiben yer teslimlerinin yapıldığı, iş programlarının düzenlenerek İdareye onaylatıldığı ve süresi içinde işe başlandığı, işin devamı süresince İdarece onaylı iş programına göre hakedişlerin düzenlendiği; ilerleyen dönemlerde İdareden kaynaklanan nedenlerle ve/veya iş artışı gibi sebeplerle mevzuat hükümlerine uygun olarak yükleniciye süre uzatımı verildiği ve uzatılan süreye göre yüklenici tarafından hazırlanan revize iş programının İdarece onaylandığı;

Hakediş evrakları üzerinde yapılan incelemelerde; iş programı değişikliğinin sadece revize iş programının İdarece kabul edilmesinden sonra düzenlenen fiyat farkı hesaplarına değil aynı zamanda revize iş programı öncesinde hazırlanan ve karşılıklı imzalanarak kabul edilen hakediş ödemelerinde yer alan fiyat farkı hesaplarına da uygulandığı ve iş programı değişikliğini takip eden ilk hakediş ödemesine iş programı değişikliği öncesindeki hakediş ödemelerine ilişkin fark tutarın yansıtıldığı;

Tespit edilmiştir.

Revize iş programının, geçmişe yönelik işlerde değişiklik içermesi, iş programı değişikliği öncesinde hazırlanmış, kabul edilmiş ve ödemesi yapılmış fiyat farklarının tekrar güncellenmesi ve fark tutarın yükleniciye ödenmesi doğru bir uygulama değildir. Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "İş programı ve ödenek dilimi" başlıklı 7'nci maddesinin (4) numaralı fıkrasında, sadece mücbir sebep ve sözleşmenin ifasının idareden kaynaklanan nedenlerle gecikmesi nedeniyle verilen süre uzatımlarında revize edilen iş programına uygun olarak fiyat farkı ödeneceği belirtilmiş, fiyat farkının da iş kalemleri ya da iş grupları için uzatılan süre içinde uygulanacağı ifade edilmiştir. Diğer yandan, süre uzatımı dışındaki revize programlarla ilgili herhangi bir açıklamaya yer verilmediği gibi, revize öncesi gerçekleşen fiyat farkı ödemelerinin yeni programa göre düzeltileceğine ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'da, "*sözleşmenin ifasının idareden kaynaklanan nedenlerle gecikmesi nedeniyle yükleniciye süre uzatımı verilmiş olması halinde, gerçekleştirilmesi gereken aya göre iş kalemleri ya da iş grupları için uzatılan süre içinde ve bu süreye göre revize edilen iş programına uygun olarak fiyat farkı hesaplanır*" denildiği, fiyat farkının süre uzatımından önceki dönemi kapsamadığına ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı ve bu sebeple İdare tarafından yapılan mevcut uygulamanın mevzuat hükümlerine uygun olduğu, Sayıştay Temyiz Kurulunun 03.05.2017 tarihli ve 43042 sayılı Kararı'nda da

benzer hususlara yer verdiği ifade edilmiştir.

Ancak; mevcut hiçbir mevzuatta, revize iş programında süre uzatım tarihinden önceki dönemlere ilişkin aylık ödeneklerin revize edilmesi ve buna paralel olarak bu aylar için ödenecek fiyat farklarının da yeniden hesaplanması gerektiğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Türk idare hukuku sisteminde görevsizlik esastır. Bir başka deyişle, mevzuat hükümlerinde bir iş veya işlemin yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm bulunmadıkça İdarenin bu konuda iş veya işlem tesis etmesi hukuk sistematığı açısından mümkün değildir. Bu bağlamda, mevzuat hükümleri arasında fiyat farkının süre uzatımından önceki dönemi kapsamadığına ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı ve iş programının revize edilmesi sonrasında geçmişe yönelik fiyat farkı güncellemesi yapılarak yükleniciye ödeme yapılmasının mevzuat hükümlerine uygun olduğu yönündeki kamu idaresi değerlendirmesi, hukuk sistematığına uygun düşmemektedir. Zira, bu konuda açık bir düzenleme olmaması, İdareye bir serbestlik sağlamamakta, aksine fiyat farkının geçmişe yönelik olarak güncellenmesinin önüne geçmektedir.

Revize iş programında aylık ödenek revizyonunun sadece uzatılan müteakip süreye ilişkin, ileriye dönük bir şekilde yapılması gerekmektedir. Buradan hareketle, geçmiş dönemlerde hesaplanmış ve tahakkuka bağlanmış fiyat farklarının da yeniden hesaplanmasını gerektirecek bir sebep bulunmamaktadır. Kaldı ki, geçmiş dönemlerde ödenek yetersizliği söz konusu olsa dahi, yükleniciye yaptığı imalatlarla orantılı olarak fiyat farkları doğru ve eksiksiz bir şekilde hesaplanmış bulunmaktadır. Bu bağlamda, ödeneklerin eksik kalan kısımlarının ertesi yıllarda tamamlanması nedeniyle, daha yüksek TÜİK endeksleri üzerinden fiyat farkı hesaplanmak suretiyle, yüklenicinin muhtemel mağduriyetleri de giderilmiş olacaktır. Dolayısıyla, İdareden kaynaklı sebeplerle süre uzatım kararı gerekçe gösterilerek, revize iş programında önceki yıllara ait aylık ödeneklerin yeniden belirlenmesi ve buna paralel olarak İdare tarafından revize iş programından önce tahakkuka bağlanan fiyat farkı tutarlarının, revize iş programı düzenlenmiş olması gerekçesiyle geçmişe dönük olarak yeniden hesaplanması, Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'a aykırılık teşkil edecektir.

İdarenin mevcut uygulaması incelendiğinde; revize iş programı yapılan hakedişe kadar ilk onaylı iş programına uygun olarak fiyat farkları hesaplanıp ödendiği halde, daha sonra revize iş programı yapılarak ödeneklerin geçmişe dönük olarak, aylık bazda yeniden hesaplanması ve fiyat farkları için revize iş programı sonrasındaki hakedişte geçmişe dönük fark ödenmesi; Yapım İşleri Genel Şartnamesi ve Sözleşme hükümleri gereği uyulması zorunlu iş programı

hazırlanması ile Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'da belirtilen, iş programına uygun fiyat farkı ödenmesi amaçlarını ortadan kaldırmaktadır.

Bununla birlikte, İdare tarafından zikredilen 03.05.2017 tarihli ve 43042 tutanak sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Kurul gündemine alınan ilam ve söz konusu ilama konu ihale işlem dosyası özelinde alınmış bir karardır. Söz konusu Karar'a esas sözleşme ve eki belgeler ile hakedişleri ve eki belgeleri incelenmeksizin, Temyiz Kurulu Kararı'nın bulguya konu edilen husus ile benzer konularda olduğuna ilişkin bir iddiada bulunmak doğru olmayacaktır. Kaldı ki, söz konusu Karar'da kamu zararının yeniden tespitini teminen ilamda yer alan tazmin hükmünün bozularak Dairesine tevdi edildiği görülmektedir. Bu bağlamda, her iş ve işlemin kendine özgü değerlendirmeye tabi tutulması gerekliliğine göre hareket edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İdareden kaynaklı nedenler ve/veya iş artışı gibi sebeplerle verilen süre uzatımlarına istinaden mevcut iş programında değişiklik yapılması yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin bir gereğidir. Ancak, iş programı değişikliği ile söz konusu değişikliğe sebep olan olaydan önceki döneme ilişkin imalatlar ile tutarlarının ve o döneme ait iş programının geçmişe yönelik olarak değiştirilmesi mevzuata uygun görülmemektedir. Ayrıca, değiştirilen iş programı sonrasında önceki iş programına göre gerçekleştirilen imalatlar ve hesaplanmış olan fiyat farkı ödemelerinin yeni iş programına göre güncellenerek geçmişe yönelik hesaplama yapılmasında da hukuka uyarlık bulunmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 38: İhale İptaline Neden Olan İlan ve Şartname Hükümünün Yeniden İhale Dokümanlarına Konularak İhaleye Çıkılması

İdarenin, 2019/525803 İKN'li "İstanbul Geneli Yolların Asfalt Kaplaması Yapılması İşİ" ve 2019/522100 İKN'li "İstanbul Geneli Yolların Asfalt Yama Yapılması İşİ" konulu iki ihalesinin, isteklilerde aranan yeterlilik kriterlerinden bazılarının rekabeti engelleyici olduğu gerekçesiyle Kamu İhale Kurulunun 15.01.2020 tarihli ve 2020/UY.I-108 ve 109 no.lu Kararlarıyla iptal edilmesine rağmen, yeniden yapılan ihalenin dokümanlarında aynı yeterlilik kriterlerine tekrar yer verilmiştir.

Bahsi geçen iki ihalenin iptal sürecini başlatan talep yazılarında özetle;

"İhale İlanlarının 4.3 ve İdari Şartnamelerin 7.5'inci maddelerinde asfalt plentine yönelik yapılan düzenlemelerin rekabete aykırı olduğu zira şehrin iki yakasında ikişer adet toplam 4 adet asfalt plentinin isteklinin kendi malı ve sabit kurulu olarak talep edildiği, İstanbul

ilinin her iki yakasına ikişer adet toplam 4 adet asfalt plenti kurulmasının istenilmesi ülkenin ekonomik koşulları ile bağdaşmadığı gibi ihale hukukuna da uygun olmadığı, İstanbul Anadolu yakasında istenilen yeterlik şartlarını sağlayan yani ikişer adet asfalt plentine sahip olan sadece 2 firmanın olduğu, kiralama seçeneği olması halinde birer asfalt plentine sahip firmalarla yapılacak kiralamalarla bu ihaleye katılımın sağlanmış olacağı, yapılan zeyilname ile her iki yakada ikişer adet asfalt plenti istenmesinin yanı sıra (50 ton x 2 adet) asfalt plentlerinin nerelerde kurulu istendiğinin belirtilmediği, asfalt plentlerinin kurulum yeri ile alan veya ilçe veya mesafe şartı getirilmemişken 2 adet asfalt plentinin aynı adreste kurulu olmasının ne gibi katkı sağlayacağına veya can veya mal emniyeti riskine nasıl katkı sağlayacağına idarece açıklanmadığı, dolayısıyla sabit kurulu ve kendi malı asfalt plenti istenmesinin ve kiralama seçeneği gibi şeffaflığı ve rekabeti artırıcı şartların yer almamasının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu” denilmiştir.

Kamu İhale Kurulu da, 15.01.2020 tarihli ve 2020/UY.I-108 ve 109 no.lu iptal Kararlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesi, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler” başlıklı 41'inci maddesi ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler” başlıklı 9'uncu maddesine atıf yapmak suretiyle;

“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin saptanması amacıyla öngörülecek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgelerin rekabeti engelleyecek şekilde belirlenmemesi gerektiği, bu bağlamda, makine ve ekipmanın kendi malı olma şartının aranmaması esas olmakla birlikte ihale konusu işin niteliği ve kapsamına göre idarenin ihtiyacının zamanında karşılanması, isteklilerin ihale konusu yapım işi alanında etkin olarak faaliyette bulduklarını göstermesi gibi hususlar göz önünde bulundurularak makine ve ekipmanın bir bölümünün kendi malı olma şartının idarece aranmasının mümkün olduğu, ancak kendi malı olma şartı için tespit edilen oranın ve istenilen kriterlerin rekabeti engellemeyecek şekilde belirlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Zeyilname öncesindeki düzenlemelere göre İstanbul'un her iki yakasında 100 ton/saat ve üzeri kapasiteye sahip plenti olan isteklilerin asfalt plenti için belirlenen koşulu sağlayabilecek iken zeyilname sonrası yapılan düzenlemelere göre ise asfalt plentine ilişkin istenen toplam kapasite üzerinde kapasiteye sahip olsa dahi her iki yakada 1'er asfalt plenti bulunan isteklilerin bahse konu koşulu sağlayamayacağı, dolayısıyla zeyilname ile yapılan değişikliğin ihaleye katılımı doğrudan etkiler nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmeler ışığında ihale konusu işin niteliği ve kapsamına göre idarenin ihtiyacının zamanında karşılanması, isteklilerin ihale konusu yapım işini etkin olarak yaptıklarını göstermesi gibi kriterler göz önünde bulundurularak makine, tesis ve ekipmanın bir bölümünün kendi malı olma şartının idarece aranması mümkün ise de asfalt plantine yönelik yapılan düzenlemenin ihaleye katılıma da yansıdığı göz önüne alındığında, idarece asfalt plantinin zeyilname ve düzeltme ilanı öncesinde sayısına ilişkin bir belirleme yapılmayıp değişiklik sonrasında plant sayısının artırıldığı ve bu durumun yeterlik kriteri olarak belirlenmesinin ihaleye katılımı daraltarak rekabeti engelleyecek nitelikte olduğu, ayrıca aynı düzenleme içerisinde asfalt plantinin yüklenicinin kendi malı olması, ancak asfalt plantine ilişkin kapasite raporunu isteklilerin sunmasına ilişkin yapılan çelişkili belirlemenin de tereddüt yaratacağı ve ayrıca incelenen ihalede 41 adet ihale dokümanı satın alındığı, 6 teklif verildiği ve iki teklifin geçerli olduğu dikkate alındığında yapılan şikâyete konu düzenlemenin ihaleye katılımı ve rekabeti daralttığı değerlendirilmiş olup, başvuru sahibinin bu yöndeki iddiasının yerinde olduğu ve ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır” kararına varmış ve ihaleleri iptal etmiştir.

Bunun üzerine, İdarece; iş yoğunluğu, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden ya da yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği İdarece belirlenen haller ve İdare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması durumları gerekçe gösterilerek:

-2020/53370 İKN’li, 120 gün süreli, 236.093.790,00 TL yaklaşık maliyetli ve 199.845.538,92 TL sözleşme bedelli İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İş,

-2020/468155 İKN’li, 110 gün süreli, 99.983.042,50 TL yaklaşık maliyetli, 94.838.000,00 TL sözleşme bedelli İstanbul Genelindeki İlçe Belediyelerine Hibe Kapsamında Asfalt Temini ve Yapılması İş olmak üzere;

Pazarlık usulüyle 2 adet asfalt ihalesine çıkmıştır. Daha önceki ihalelerde Kamu İhale Kurulunun iptal kararına konu olan husus, yukarıda belirtilen her iki ihalede de Avrupa Yakasında 350 ton/saat, Anadolu Yakasında 250 ton/saat kapasiteli iki asfalt plantinin sahiplik şartı olmadan bulundurulması koşuluna bağlanarak Kamu İhale Kurulu Kararı ve rekabete ilişkin mevzuat hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir.

Ancak, pazarlık usulü ihale edilen asfalt yapılması işlerinin bitiminden sonra yapılan ve ana asfalt yapım ihalesi niteliğinde olan; 2020/218883 İKN’li, 510 gün süreli, 387.373.905,00 TL yaklaşık maliyetli ve 298.104.666,50 TL sözleşme bedelli İstanbul Geneli Asfalt Kaplama Yapılması İşi ihalesinin dokümanları incelendiğinde, İdari Şartnamenin 7.5.5’inci maddesinde isteklilere aynen:

21	Asfalt Plenti İstanbul İli Avrupa Yakası	-	2 adet	2 adedin Toplam kapasitesi asgari 200 Ton/saat
22	Asfalt Plenti İstanbul İli Anadolu Yakası	-	2 adet	2 adedin Toplam kapasitesi asgari 200 Ton/saat

“İstanbul İli Avrupa Yakasındaki Kapasitesi Asgari 100 Ton/Saat olan 1 adet sabit kurulu Asfalt Plenti isteklinin kendi malı olacaktır.

İstanbul İli Anadolu Yakasındaki Kapasitesi Asgari 100 Ton/Saat olan 1 adet sabit kurulu Asfalt Plenti isteklinin kendi malı olacaktır.

İstekliler istenen asfalt plentlerinin kurulum yeri ve kapasitelerini Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Kapasite Raporu ile belgelendirecektir.

Adayın veya isteklinin kendi malı olan tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman; ruhsat, demirbaş veya amortisman defterinde kayıtlı olduğuna dair noter tespit tutanağı ya da yeminli mali müşavir raporu veya serbest muhasebeci mali müşavir raporu ile tevsik edilir.

Tevsik işleminin aslına uygunluğunun noter tarafından onaylanmış ruhsat örneklerinin sunulması halinde, örnek çıkarma işleminin ilan veya davet tarihinden sonra yapılmış olması zorunludur.

Geçici ithalle getirilmiş veya finansal kiralama yoluyla edinilmiş tesis, makine, teçhizat ve ekipmanın, kira sözleşmesinin sunulması ve ihalenin ilk ilan veya davet tarihine kadar olan kiralalarının ödendiğinin belgelenmesi şartı ile isteklinin kendi malı sayılır.

İş ortaklığında, tesis, makine, teçhizat ve ekipman ortakların biri veya birkaçı tarafından sağlanır” denilmek suretiyle, bahsi geçen daha önceki iki ihalenin iptaline neden olan yeterlilik kriterlerine en son yapılan 2020/218883 İKN’li ihalenin dokümanlarında da yer verildiği tespit edilmiştir.

Bu durumun, daha öncesinde Kamu İhale Kurulu kararıyla ihalenin iptaline sebep olan şartname hükmünün, ton başı kapasite farklılıkları hariç yeknesak biçimde mesleki ve teknik

yeterliğe ilişkin kriter olarak tekrar edilmesi niteliğinde olduğu ve rekabeti daraltarak ihale iptalini mümkün kılabileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Kamu İhale Kurumu Kararları ve rekabeti temin edici mevzuat hükümleri çerçevesinde ihale konusu işin teminine yönelik tesis, makine ve cihazların yüklenicinin kendi mülkü olma koşulunun; İdarenin ihtiyacının zamanında karşılanması, isteklilerin ihale konusu yapım işini etkin olarak yaptıklarını göstermesi gibi kriterler göz önünde bulundurularak aranması mümkün ise de, İdarece asfalt plentine yönelik yapılan bu düzenlemelerin;

- İhaleye katılımı belirleyen en önemli etken olduğu,

- Katılım sağlayan birçok isteklinin bu kriteri şikâyet ve/veya itirazın şikâyet konusu haline getirdiği,

- Belirtilen kriterin katılımı belirlediği gibi şikâyet ve itirazın şikâyet konularına dayanarak yükleniciyi de belirleyen en önemli unsur olduğu dolayısıyla İdareye isteklileri bilerek/isteyerek eleme imkânı verdiği,

- Rekabeti daraltıcı bu hükmün en avantajlı teklifin oluşumunda fiyattan dahi yüksek bir belirleyen olduğu,

- Pazarlık usulü ile yerine getirilen asfalt işlerinde, yukarıda gösterildiği üzere, belirtilen kriter konulmadan da işlerin yürütülebildiğinin sabit olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bahsi geçen ihalelerin iptal gerekçesinin, esas itibarıyla “kendi malı” asfalt plenti istenmesi değil, zeyilname yoluyla yapılan değişikliğin ihaleye katılımı doğrudan etkiler nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, İdarece; Kamu İhale Kurulunun iptal kararından sonra açık ihale usulüne göre yapılan ihalelerin, daha önceki iptal gerekçesine esas teşkil eden zeyilname dikkate alınmamasına rağmen, 2016/UY.I-2153 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı’nda belirtilen hususlara uygun şekilde sonuçlandırıldığı belirtilmiştir.

Ancak, ihalelerin sonuçlandırılması sonrasında, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler başlıklı 41’nci maddesinin birinci fıkrasında;

“(Değişik fıkra: 30.09.2020-31260 R.G/2. md., Yürürlük: 20.10.2020) İhale konusu işin yürütülmesi için işyerinde bulundurulması öngörülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana

ilişkin bilgilere sözleşme tasarısında yer verilir. Ancak, söz konusu tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman yeterlik kriteri olarak belirlenemez'' hükmüne yer verilmiş olup bu husustaki farklı uygulamalar ile ilgili tereddütlere son verilmiştir.

İdare değerlendirmesinde, bahsi geçen iptal gerekçesinin, zeyilname yoluyla yapılan değişikliğin ihaleye katılımı doğrudan etkiler nitelikte olması gösterilse de; iptal sonucu oluşmasının dayanağı, bulguda belirtildiği gibi ihale dokümanlarında rekabet ilkesini ihlal edecek şekilde yeterlilik kriterinin yer almasıdır.

Bulguda bahsedildiği üzere, İdarece ihale iptal kararından sonra pazarlık usulüyle 2 adet asfalt ihalesine çıkmıştır. Daha önceki ihalelerde Kamu İhale Kurulunun iptal kararına konu olan husus; pazarlık usulüyle yapılan her iki ihalede de, Avrupa Yakasında 350 ton/saat, Anadolu Yakasında 250 ton/saat kapasiteli iki asfalt plantinin sahiplik şartı olmadan bulundurulması koşuluna bağlanarak Kamu İhale Kurulu Kararı ve rekabete ilişkin mevzuat hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir.

Ancak, pazarlık usulü ihale edilen asfalt yapılması işlerinin bitiminden sonra yapılan ve ana asfalt yapım ihalesi niteliğinde olan; 2020/218883 İKN'li, 510 gün süreli, 387.373.905,00 TL yaklaşık maliyetli ve 298.104.666,50 TL sözleşme bedelli İstanbul Geneli Asfalt Kaplama Yapılması İş i ihalesinin dokümanları incelendiğinde plant tesislerine ilişkin kendi mal sahipliği bulguda gösterildiği biçimde yeterlilik kriteri olarak tekrar yer almıştır.

Diğer katılımcıların bir önceki açık ihale sürecinde olduğu gibi konuyu Kamu İhale Kurumuna şikâyet etmemeleri durumun hukuka uygun olduğunu göstermemektedir.

Netice olarak, asfalt yapımı ihalelerinin iptal edilmesine neden olan asfalt plantine ilişkin düzenlemelerin, rekabet koşullarını temin edecek şekilde yapılması mevzuatına uyarlı olacaktır.

BULGU 39: İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşinde Sözleşme ve İdare Onayı Olmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması

2020/53370 İKN'li İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İş i'nde, işin yüklenicisi olan İdare şirketi ile alt yüklenici arasında alt yüklenici çalıştırılmasına dair sözleşme düzenlenmeden alt yüklenici çalıştırılmıştır.

05.02.2020 tarihinde pazarlık usulüyle ihale edilen ve 13.02.2020 tarihinde sözleşmeye bağlanan İstanbul Geneli Asfalt Yapılması İşi'nin yaklaşık maliyeti 236.093.790,00 TL ve süresi 120 gün olup sözleşme bedeli ise 199.845.538,92 TL'dir.

Söz konusu işe ait İdari Şartnamenin 18'inci maddesinde;

“İhale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir. Ancak işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamaz. İstekliler, ihale konusu yapım işinde alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işlere ait listeyi teklif ekinde vereceklerdir. İhalenin bu şekilde teklif veren istekli üzerinde kalması durumunda isteklinin işe ait sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesini İdarenin onayına sunması gerekir. Bu durumda alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca işe ait Sözleşme'nin 15'inci maddesinde yukarıdaki hüküm tekrarlanmış, 33'üncü maddesinde ise, *“4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan kamu şirketi gibi kuruluşların yüklenici olması halinde; alt yüklenici onayları, bu kuruluşların yapacakları ihaleler sonuçlandıktan sonra gerçekleştirilecektir”* ibaresine yer verilmiştir.

Bu bağlamda işin yüklenicisi olan İdare şirketi de, 13.05.2020 tarihinde işle ilgili olarak pazarlık usulü ile ihale ilanına çıkmıştır. İhale sonucunda;

-... İnşaat Ticaret Limited Şirketi ile 21.05.2020 tarihli ve 17.378.200,00 TL bedelli,

-... İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ile 21.05.2020 tarihli ve 16.547.348,60 TL bedelli,

-... Asfalt Taahhüt Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi - ... Nakliyat İnşaat Taahhüt Ticaret Limited Şirketi ile 27.05.2020 tarihli ve 17.150.000,00 TL bedelli,

-... Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ile 21.05.2020 tarihli ve 16.996.180,00 TL bedelli,

-... Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ile 21.05.2020 tarihli ve 16.538.790,00 TL bedelli;

Alt yüklenici sözleşmeleri imzalanmıştır.

Ancak, ihale konusu işle ilgili yapılan incelemesi neticesinde; işin yüklenicisi olan İdare şirketince gerçekleştirilen ihaleye katılmayıp sözleşme de imzalamayan ...Yol Yapı Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine, ihale kapsamındaki bazı işlerin yaptırıldığı tespit edilmiştir.

İhalenin düzenlendiği Şubat ayından başlayarak Mayıs ayı sonuna kadar İdare şirketince hazırlanan işle ilgili sevk irsaliyeleri incelendiğinde;

- 3005-AC 32 Temel 50/70,
- 3100-Plentmix Temel 32,
- 3003-AC 11 Aşınma 50/70,
- 3002-AC 16 Aşınma 50/70,
- 3004-AC 22 Binder 50/70,
- 40034-Stabilize Tuvenan,

Mal kodlarında belirtilen ve birim fiyat tariflerine uygun olarak şekillenen, asfalt betonu aşınma tabakası hazırlanması, binder asfaltı yapılması, stabilize tuvenan dolgu yapılması, bitümlü sıcak karışım ve plentmix karışımlarının nakledilmesine ilişkin işlerin bahsi geçen alt yükleniciye yaptırıldığı anlaşılmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin (5) ve (6) numaralı fıkralarında;

"(5) Yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekir.

(6) İdarece onaylanmayan alt yükleniciler hiçbir suretle iş yerinde çalışamaz. Ancak; ihale dokümanında alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin belirtilmesi istenmekle birlikte yüklenici teklifi kapsamında liste vermese dahi işin yürütülmesi sırasında yüklenici tarafından ihtiyaç duyulması halinde idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir" hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak ihale işlemlerinin yürütülmesinde öneri doğrultusunda dikkat gösterileceği ifade etmiştir.

Bununla birlikte, sözleşme ve idare onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılması, tüm dünyayı etkisi altına alan ve ülkemizde de yaşanan salgın hastalık (Covid-19) nedeniyle tedbir alınması zaruretine ve ülkemiz genelindeki kısıtlamalar ve ekonomik belirsizlik nedeniyle ihalelerin zorunlu olarak iptal edilmesine bağlanmıştır. Ayrıca, söz konusu iş kapsamında İstanbul genelinde sorumluluklarında bulunan ana ulaşım yollarındaki can ve mal kaybına yol açabilecek olumsuzlukların ivedi olarak ortadan kaldırılması amacıyla yüklenici tarafından (çukur, ondulasyon vb.) anında müdahalede bulunulduğu ve fen ve sanat kurallarına aykırı bir imalat yapılmadığı belirtilmiştir.

Netice olarak; bahsi geçen işte, yüklenici şirketin İdare onayı olmadan alt yüklenici çalıştırmasının, mevzuata aykırı olmanın yanında yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi hali olarak sözleşmenin feshi nedenlerinden olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 40: Kış Şartları ile Mücadele Çalışmaları Hizmet Alım İşinde Şartnameye Uygun Olmayan Araç Kullanılması ve Usulüne Uygun Olmayan Süre Uzatımı Verilmesi

01.12.2019-31.03.2020 tarihleri arasında geçerli olmak üzere, nitelikli personel ve araç-gereç kullanılarak kar küreme ve tuz serpmeye suretiyle kış şartları ile mücadele çalışmalarının yapılması için ihalesi yapılan ve İdarenin şirketi tarafından yüklenilen 2019/461906 İKN'li ve 91.961.011,24 TL sözleşme bedelli hizmet alım işinde; işin genel araç teknik şartnamesine uygun olmayan araçlar kullanılmış, bu husus için işin sözleşmesinde öngörülen para cezası ve sözleşme feshi uygulaması yoluna gidilmemiş ve usulüne uygun olmayan bir şekilde süre uzatımı verilmiştir.

İhale dokümanları arasında yer alan Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Makine İkmal Müdürlüğü Genel Araç Teknik Şartnamesinin “B) (KÇ.002) P.T.O’LU BÜYÜK KAMYON (İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlı)” bölümünde;

“1- Araçların lastikleri kış şartlarına uygun olacak ve kabin (Vebesto tipi) ısıtma sistemleri bulunacaktır.

2- Asgari 280 HP gücünde olacaktır.

3- Yasal taşıma kapasitesi 26.000 kg olacaktır.

4- Araçlar 6x4 çeker olacaktır.

5- Araçların lastikleri aşınmamış (kış-kar tipi) kış ile mücadele çalışmaları şartlarına uygun nitelikte olacaktır.

6- Araçlar hareket halinde iken, kar küreme ve tuz serpme ekipmanlarını aynı anda çalıştırabilecek güçte motor P.T.O'sundan tahrikli hidrolik pompa sistemine sahip olacaktır. Kar küreme sisteminin montajı için kamyonun önünde standartlara uygun pleyt sistemi bulunacaktır. (kar küreme ve tuz serpme aparatları İdarece verilecektir.)

7- Araçların üzerinde sarı renkli çakar tepe lambası bulunacaktır.

8- Araçların kaporta ve boya ları düzgün, silecek ve kaloriferleri çalışır halde olacaktır.

9- Araçlar en fazla 7 yaşında olacaktır” şartları öngörülmüştür.

Yapılan inceleme ve denetimlerde, İşin yerine getirilmesinde kullanılan 195 adet PTO’lu büyük kamyonun 148 adedinin yaş şartını karşılamadığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan, işin sözleşmesinin “Cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“...

GÜNLÜK CEZALAR

...

5- İdare bünyesinde bulundurulan (bekletilen) araç ve iş makinelerini Yüklenici, Firma Merkezine Fax çekildikten sonra 1 saat içinde çalışır vaziyette müdahale güzergâhında bulundurmak zorundadır. Aksi halde İdarenin yazılı olarak isteyeceği miktardaki iş makinesi ve araçların istenilen yerde bulundurulmaması durumunda her araç için Tablo-1'e göre ceza kesilecektir.

6- Yüklenici, Kış çalışmaları ile ilgili Öngörülen Minimum Ekipman Listesi (Tablo 1) ile belirtilen makine, araç ve gereçleri iş mahallinde bulundurmak zorundadır. Bulundurmadığı takdirde her gün için aşağıdaki (Tablo-1) cezalar yükleniciden kesilerek ilk hak edişten tahsil edilir.

.....

Tablo-1 Kış Çalışmaları ile İlgili Öngörülen Ekipmanın Bulundurulmaması Halinde Uygulanacak Günlük Ceza Listesi

Araç Cinsi/Günlük Ceza: (TL/GÜN/ADET)

.....

APARATSIZ 6x4 PTO'LU BÜYÜK KAMYON (280 HP) sözleşme bedelinin 0,000004 'ü (milyonda dördü),

...

Ancak söz konusu aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilebilecektir. Sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedeli üzerinden yukarıda belirtilen oranda ceza uygulanacaktır” hükümleri yer almaktadır.

Tablo 25: PTO'lu Kamyon Çalıştırılmasına İlişkin Sözleşme Bedeline Esas Birim Fiyat Teklifi

Sıra No	İş Kaleminin Adı Ve Kısa Açıklaması ⁶	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Birim Fiyat	Tutarı
3	Yüklenici Malı Asgari 280 HP Gücünde 6x4 Kamyona İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlarının Takılması, İdare Malı 6 Ton Tuzun veya Tuz Çözeltisinin Yüklenmesi, Serpilmesi ve/veya Karın Kürenmesinin 1 Saatlik Çalışma Ücreti (1 Ağır Kamyon Şoförü Ve Mazot Dâhil)	Saat	46.320	226,00 TL	10.468.320,00 TL
4	Yüklenici Malı Asgari 280 HP Gücünde 6x4 Kamyona İdare Malı Kar Küreme ve Tuz Serpme Aparatlarının Takılması, İdare Malı 6 Ton Tuzun Veya Tuz Çözeltisinin Yüklenmesi, Serpilmesi ve/veya Karın Kürenmesi İçin 1 Saat Pasif Çalışma Ücreti (1 Ağır Kamyon Şoförü Dâhil)	Saat	509.520	56,00 TL	28.533.120,00 TL

Yukarıdaki tabloda, PTO'lu kamyon çalıştırılmasına ilişkin sözleşme bedeline esas birim fiyat teklifleri yer almaktadır. Tabloya göre, işin tutarı bakımından büyük oranda bu tip kamyon çalıştırılmasına dayalı olduğu ve dokümanlarda yer alan şartların sağlanmadığı açıktır. Dolayısıyla ihale konusu işte, genel araç teknik şartnamesinde yer alan en önemli şart yüklenici tarafından yerine getirilmemiştir. İhalenin konusunun kış şartları ile mücadele olduğu göz önüne alındığında, genel araç teknik şartnamesinde öngörülen bu şartın çok önemli olduğu ve bu mücadelenin yeni araçlarla yürütülmesinin elzem olduğu kabul edilmelidir. Söz konusu

genel teknik şartnamede öngörülen bu şartın, gerek ihaleye teklif vermiş olan isteklilerin gerekse bu şartı sağlamadığı için ihaleye teklif vermemiş olan diğer kişi ya da firmalar tarafından yerine getirilmesi mümkün değil ise, bu durumun baştan ihale dokümanında yer alması, ihalenin de bu kapsamda yapılması gerekirdi.

Özetle; söz konusu işe ait son hakediş dosyası olan 13.07.2020 tarihli 6'ncı hakediş dosyasına göre; Poz numaraları KÇ.002.A, KÇ.002.A-1, KÇ.002.P ve KÇ.002.P-1 olan 4 adet iş kaleminde, dokümanlarda yer alan şartları taşımayan kamyonların kullanıldığı ve yükleniciye bunun karşılığı olarak cezai işlem uygulanmadan toplamda 26.990.215,58 TL ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Ayrıca, İdarece bahsi geçen işle ilgili olarak 20.03.2020 tarihinde 60 gün ve 29.04.2020 tarihinde 90 gün olmak üzere 150 günlük süre uzatımı verilmiş ve işin toplam süresi 122 günden 272 güne çıkartılmıştır. Dolayısıyla "kış şartları ile mücadele çalışmaları" hizmet alımı işinin Mart 2020 tarihinde sonuçlanması öngörülürken İdarece süre Ağustos sonuna ötelenmiştir. İhalesi yapılan hizmet alımı işinin konusunun "*kış şartları ile mücadele çalışmaları*" olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kış şartları ile mücadeleye yaz aylarında da devam edildiği anlamına gelen süre uzatımı kararının sebebi anlaşılammıştır. Diğer bir ifadeyle, yollarda biriken karların kürenmesi ve yollara tuz serpilerek kış şartları ile mücadele esasına dayanan işin süresinin Ağustos sonuna çekilmesi hayatın olağan akışı ve ülkemiz iklim yapısına aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu ihale kapsamında İstanbul genelinde kar, buzlanma ve göllenme ile mücadelede çalıştırılan araçlardan dolayı herhangi bir iş kaybının yaşanmaması, hizmetin aksamaması, ayrıca ihale dokümanında çalışan araçların model yılının istenilenden eski olması nedeniyle ceza kesileceğine dair herhangi bir düzenlemenin bulunmaması nedenlerinden dolayı ara hakedişlerde bu hususla ilgili ceza uygulaması yapılmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, kesin hesap aşamasında modeli düşük araçlarla ilgili amortisman hesaplarından yola çıkılarak yeni model araçlara göre daha düşük fiyatlarla ödeme yapıldığı ifade edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından; 16.03.2020 tarihi ile sonraki tarihlerde yayımlanan İçişleri Bakanlığının 81 il valiliğine gönderdiği koronavirüs tedbirleri genelgesi gereğince,

Kar ve buzlanma ile mücadelede solüsyon araçları kullanılarak Covid-19 ile mücadele kapsamında yolların dezenfekte edilmesi ve dolayısıyla salgının yayılmasının önüne

geçilmesine destek olunması, bu konudaki yeni ihale sürecinin bu mücadeleyi sekteye uğratması ihtimalinin olması nedenleriyle süre uzatımı verilerek salgının daha fazla can kaybına yol açmasını önleyecek şekilde bu sürece katkı sağlandığı; söz konusu iş kapsamında bu hizmetin mevcut olması ve o dönemde araç, ekip ve ekipman temini ile zaman kaybetmemek adına Belediye sorumluluğundaki yollarda pandemi ile mücadele çalışmaları için Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'ne uygun olarak süre uzatımı verildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından; ihale dokümanında çalışan araçların model yılının istenilenden eski olması nedeniyle ceza kesileceğine dair herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı ileri sürülmüş ise de; İşin Sözleşmesinin “Cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 16’ncı maddesinde yer alan;

“ ...

GÜNLÜK CEZALAR

...

5- İdare bünyesinde bulundurulan (bekletilen) araç ve iş makinelerini Yüklenici, Firma Merkezine Fax çekildikten sonra 1 saat içinde çalışır vaziyette müdahale güzergâhında bulundurmak zorundadır. Aksi halde İdarenin yazılı olarak isteyeceği miktardaki iş makinesi ve araçların istenilen yerde bulundurulmaması durumunda her araç için Tablo-1'e göre ceza kesilecektir.

6- Yüklenici, Kış çalışmaları ile ilgili Öngörülen Minimum Ekipman Listesi (Tablo 1) ile belirtilen makine, araç ve gereçleri iş mahallinde bulundurmak zorundadır. Bulundurmadığı takdirde her gün için aşağıdaki (Tablo-1) cezalar yükleniciden kesilerek ilk hak edişten tahsil edilir.

.....

Tablo-1 Kış Çalışmaları ile İlgili Öngörülen Ekipmanın Bulundurulmaması Halinde Uygulanacak Günlük Ceza Listesi

Araç Cinsi/Günlük Ceza: (TL/GÜN/ADET)

.....

APARATSIZ 6x4 PTO'LU BÜYÜK KAMYON (280 HP) sözleşme bedelinin 0,000004 'ü (milyonda dördü),

...

Ancak söz konusu aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilebilecektir. Sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedeli üzerinden yukarıda belirtilen oranda ceza uygulanacaktır” hükümlerinin uygulanabileceği düşünülmektedir.

Diğer yandan, “Kış şartları ile mücadele çalışmaları” hizmet alımı işinin Mart 2020 tarihinde sonuçlanması öngörülürken İdarece süre Ağustos sonuna ötelenmiştir. İhalesi yapılan hizmet alımı işinin konusunun “kış şartları ile mücadele çalışmaları” olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kış şartları ile mücadeleye yaz aylarında da devam edildiği anlamına gelen süre uzatımı kararının sebebi İdarece pandemi ile mücadele çalışmaları olarak ifade edilmiştir.

Ancak; 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 10'uncu maddesi ve COVID-19 Salgınının Kamu İhale Sözleşmelerine Etkisi konulu 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre; süre uzatımı verilmesi için mücbir sebeplerin yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur.

Bulgu konusu durumda süre uzatımının, kar ve buzlanma ile mücadelede kullanılan araçların Covid-19 ile mücadele kapsamında yolların dezenfekte edilmesi ve dolayısıyla salgının yayılmasının önüne geçilmesine destek olunmasını teminen İdarece res'en verildiği görülmektedir. Halbuki, süre uzatımı verilebilmesi için mücbir sebebin taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması gereklidir. Başka bir taahhüdün konusu olan ihale ekipmanı, yeni bir ihale konusu iş için kullanılıp devam eden ihale hakkında res'en süre uzatımı verilmemelidir.

Netice olarak, kesin hakediş düzenlenmemiş ihale konusu işte; ihale dokümanlarında yer alan şartları taşımayan araçlara cezai kesintisi yapılmamasının, akabinde sözleşmenin feshi yoluna gidilmemesinin ve ihale konusu işin konusu ile uyumlu olmayan süre uzatımı verilmesinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 41: Kreş ve Çocuk Etkinlik Merkezi Yapım İşlerinde Mevzuat Gereği İhale Öncesi Tamamlanması Gereken İşlemler Yerine Getirilmeden İhaleye Çıkılması

İdare tarafından 2020 yılı içerisinde ihalesi gerçekleştirilen 2020/175326 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı işi ile 2020/60379 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı işleri; mevzuat gereğince ihale öncesi tamamlanması gerekli işlemler yerine getirilmeksizin ihale edilmiş ve bu suretle yer teslimleri İdareden kaynaklı sebeplerle geciktirilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhalelerde uyulması zorunlu hususlar" başlıklı 5'inci maddesi (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde; "*Arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz.*" denilmektedir. Benzer bir hüküm 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde de yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, idarenin yapım işi ihalesini gerçekleştirmeden önce yapım işinin yapılacağı taşınmaz üzerindeki mülkiyet ve imar sorunlarını çözmesi, varsa işgali sonlandırması ve bu suretle işin fiilen yapılmasına engel olacak şartları ortadan kaldırması gerektiği görülmektedir. Aksi durum, kamu kaynağı kullanmak suretiyle projelendirilerek ihale edilen işin gerçeklememesine veya geç gerçekleşmesine neden olacak, bu da kaynakların verimli ve ekonomik kullanımının önüne geçilmesine sebebiyet verecektir.

Yapılan incelemede;

2020/60379 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı işinin 03.03.2020 tarihinde ihalesinin yapıldığı, 15.05.2020 tarihinde yüklenici ile sözleşme imzalandığı ve işin sözleşmesi uyarınca 5 gün içinde yer teslimi yapılması gereken 4 mahalden birinin yer tesliminin halen yapılmadığı, iki yer tesliminin geç yapıldığı, bir yer tesliminin ise zamanında gerçekleştirildiği,

2020/175326 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı işinin 04.05.2020 tarihinde ihalesinin yapıldığı, 19.06.2020 tarihinde yüklenici ile sözleşme imzalandığı ve işin sözleşmesi uyarınca 5 gün içinde yer teslimi yapılması gereken 6 mahalden ikisinin yer tesliminin halen yapılmadığı, dört yerin ise zamanında yer tesliminin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu ihalelerin sözleşme tarihleri ile yer teslimlerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 26: Yer Teslim Tarihlerine İlişkin Detaylı Bilgiler

Mahalin Adı	İşin Adı	Sözleşme Tarihi	Yer Teslim Tarihi	Açıklama
Küçükçekmece Cumhuriyet Mahallesi 2515 parsel	İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı	15.05.2020	28.12.2020	Mülkiyet sorunları, zemin iyileştirme çalışmaları, inşaat sahasındaki deplase edilmesi gereken ağaçlar sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Küçükçekmece Halkalı Mahallesi 590-5847 parseller	İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı	15.05.2020	30.07.2020	Zemin iyileştirme çalışmaları sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Çatalca Kaleiçi Mahallesi 6 ada 130 parsel	İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı	15.05.2020	20.05.2020	Yer teslimi zamanında yapılmıştır.
Maltepe Esenkent Mahallesi 2098 ada 3 parsel yanı	İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı	15.05.2020	-	Mülkiyet sorunları nedeniyle başlanamamıştır.
Kartal Çavuşoğlu 2215 Ada 128 Parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	4.01.2021	Revize projeler, inşaat alanındaki deplase edilmesi gereken ağaçlar sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Kartal Yakacık 4050 Ada 1 Parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	-	Revize projeler, inşaat alanında bulunan işgal sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Sancaktepe Samandıra 7791 Ada 4-5 Parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	15.10.2020	Revize projeler, inşaat alanında bulunan ahşap baraka sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Esenler Namık Kemal 231 Parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	30.09.2020	Revize projeler, inşaat alanında bulunan ağaçlar sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Büyükçekmece Tepecik 471 Ada 1 Parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	25.09.2020	Revize projeler sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.
Beylikdüzü Gürpınar Mahallesi 1276 ada 8 parsel	İstanbul Geneli 1. Grup Çocuk Etkinlik Merkezi İnşaatı	19.06.2020	-	Revize projeler sebebiyle yer teslimi gecikmiştir.

Yer tesliminde yaşanan gecikmelerin sebepleri incelendiğinde, birçok mahal için ihale sonrasında proje değişikliğine gidildiği, bazı yerlerde mülkiyet sorunlarının çözülmediği, taşınmazlar üzerindeki işgallerin kaldırılmadığı, kısacası ihale öncesinde İdare tarafından tamamlanması gereken işlemler yapılmaksızın ihaleye çıkıldığı anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, 2020/60379 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli 4 Adet Prefabrik Kreş İnşaatı işinin sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceğine ilişkin hüküm de bulunmaktadır. Buna göre, işin İdareden kaynaklanan sebeplerle gecikmesi nedeniyle süre uzatımı verilerek uzatılan

sürelerde fiyat farkı ödemesi yapılacak, bu da ihale öncesinde çözülmeyen yukarıda bahsedilen sorunlar sebebiyle İdareye ek mali külfet getirecektir.

Yukarıda da açıklandığı üzere İdare, ihale öncesinde tamamlaması gereken işlemleri gerçekleştirilmeden ihaleye çıkmış, ihale sonrasında çeşitli proje değişiklikleri gerçekleştirmiş, tüm bunlar sebebiyle sözleşme uyarınca yapılması gereken yer teslimleri gecikmiştir. Bununla birlikte, yer teslimlerinin gecikmesinden kaynaklı olarak ödenen fiyat farkı sebebiyle de İdare ek mali külfete katlanmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından:

İdarece üretilen hizmetlerin zamanlamasının büyük önem arz ettiği, bu doğrultuda ihtiyaçların tespiti, planlama ve projelendirme safhasıyla birlikte zaman tasarrufu yapılması amacıyla ihale sürecinin de eşzamanlı olarak başlatıldığı;

Ancak, ihale sonrasında yatırım yapılacak alanlarda bir takım farklılıklarla karşı karşıya kalılabildiği, bunların;

- Başka kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalar (geçici yapılar),
- Altyapı kurumları tarafından yapılan çalışmalar (altyapı tesisleri),
- Vatandaşlar tarafından yapılan işgaller (kaçak binalar),
- Sahada tespit edilen diğer engeller (ağaç, aydınlatma/mobese direği),
- Kaçak hafriyat dökümleri, şeklinde sıralanabileceği;

Yukarıda sıralanan engellerin ihale öncesi kaldırılması/bertaraf edilmesi ilgili mevzuatın gereği olmasına rağmen, bu durumun önemli derecede zaman kayıplarına ve ihtiyaçların zamanında karşılanamamasına sebebiyet vereceği;

Ayrıca, işin yukarıda izah edilen nedenlere bağlı olarak İdareden kaynaklı sebeplerle gecikmesinden dolayı süre uzatımı verilmek suretiyle uzatılan sürelerde fiyat farkı ödenmesi sonucu idareye ek mali külfet getirilmesi hususuyla ilgili olarak; bahse konu tespitlerin işin projelendirilmesi aşamasında çözülmeye çalışılması halinde, yapım ihalesi ilan tarihi çok daha ileri bir tarihe öteleneceğinden, hazırlanacak yaklaşık maliyet ve ihaleye katılacak isteklilerin vereceği teklif bedellerinin, hâlihazırdaki bedellere kıyasen artış göstereceği aşikâr olduğundan, bu durumun idareye ek bir külfet getirmediği;

İfade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuat uyarınca idarelerin uymak zorunda olduğu bir takım düzenlemeler vardır. İdarenin; süreci daha hızlı yönetmek, daha az maddi külfetle karşı karşıya kalmak gibi sebeplerle mevzuat hükmü gereğince ihale öncesinde tamamlaması gereken bir takım işleri gerçekleştirmeden ihaleye çıkması hukuk düzeni ile bağdaşmamaktadır.

İdare değerlendirmesinde, ihale öncesi tamamlanması gereken işlerin bütünüyle bitirilmesinin beklenmesi halinde sürecin uzayacağı ve daha geç bir tarihte yapılacak ihalenin maddi külfetinin daha büyük olacağı yönündeki ifadelerine de katılmak mümkün görülmemektedir. Zira kamu idareleri gerek birinci gerekse ikincil mevzuat ile belirlenen kurallara maddi açıdan daha külfetli olması pahasına uymakla mükelleftir.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde düzenlenen ihalenin temel ilkelerinden olan "ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması" ilkesinden ihalelerin; işin özelliği ve niteliği dikkate alınarak, en uygun fiyatla, en uygun zamanda ve daha kaliteli temin edebilmek amacıyla gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu ilkedan murat edilenin birincil ve ikincil mevzuatta yer alan bazı hükümlerin yerine getirilmeksizin, bir an önce ihale yapılması suretiyle ihtiyaçların giderilmesi olmadığı gayet açıktır.

Netice olarak, kamusal ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması açısından İdarenin mevzuat hükümlerine uygun hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 42: Muhtarlık Ziyaretleri, İstişare ve Koordinasyon Toplantıları ile Organizasyon Hizmet Alımı İşinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

2019/526270 ihale kayıt numaralı Muhtarlık Ziyaretleri, İstişare ve Koordinasyon Toplantıları ile Organizasyonları Hizmet Alım İşİ 05.12.2019 tarihinde ihale edilmiş, 27.12.2019 tarihinde 3.120.490,00 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır. Mezkûr işe ilişkin ihale dosyası ve hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde çeşitli hatalı uygulamalar tespit edilmiş olup söz konusu hususlara aşağıda yer verilmiştir:

a) Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan İşlerin Bir Arada İhale Edilmesi Suretiyle Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımı Yasağının Bertaraf Edilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendinde, aralarında belediyelerin de sayıldığı kamu idarelerinin 02.01.2018 tarihinden itibaren personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendine göre; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade etmektedir.

Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin birarada ihale edilemeyeceği açıkça düzenlenmiştir.

Muhtarlık Ziyaretleri, İstişare ve Koordinasyon Toplantıları ile Organizasyonları Hizmet Alım İşinde 3 farklı unvanda 25 kişiden oluşan personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, toplantı organizasyonu ile bu toplantıların video kamera ile kayıt altına alınmasına ilişkin hizmet alımı, iki farklı tipte araç kiralama hizmet alımı, akaryakıt temini ile 27 kalem mal alımını içeren toplam 36 kalem iş bulunduğu, bu işlerin toplam yaklaşık maliyetinin 4.139.951,38 TL olarak belirlendiği, işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kısmının yaklaşık maliyetinin ise 2.536.600,08 TL olduğu görülmüştür. Buna göre yaklaşık maliyetin %61,27'lik kısmının asgari işçilik maliyeti giderinden oluştuğundan bahisle ihalenin personel çalışmasına dayalı olmayan hizmet alımı olarak değerlendirildiği tespit edilmiştir.

Ancak, aralarında doğal bağlantı bulunmayan personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, toplantı organizasyonu hizmeti, araç kiralama ve akaryakıt alımı ile muhtelif mal alımı işleri gibi birçok işin tek bir ihale kapsamında temin edildiği anlaşılmaktadır. Farklı ihalelere konu edilmesi gereken birçok işin tek bir ihale kapsamında birleştirilmesi suretiyle hem ihale mevzuatına aykırı hareket edilmiş hem de işçilik giderlerinin yaklaşık maliyet içerisindeki payının %70'in altında kalması sağlanarak personel çalışmasına dayalı hizmet alımı yasağı bertaraf edilmiştir. Bir başka deyişle, mevzuat hükümlerine uygun davranılarak aralarında doğal bağlantı bulunmayan işler ayrı ayrı ihale edilmiş olsa idi, söz konusu personel

çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin ihale kapsamında gördürülmesi mümkün olmayacaktı.

Hakedişler üzerinde yapılan incelemede; sözleşmenin 2.831.102,25 TL bedelle tamamlandığı, sözleşme bedelinin 2.536.669,44 TL'lik kısmının sadece personel giderinden oluştuğu ve sonuç olarak toplam bedelin %89,6'lık kısmının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımından oluştuğu tespit edilmiştir. Bu durum, hem yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmadığını hem de ihalelerin birleştirilmesi suretiyle personel çalışmasına dayalı hizmet alımı yasağını aşmanın bir yolu olarak kullanıldığını göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda yer alan hizmet alımının niteliği itibariyle mevzuatın öngördüğü "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı" kapsamında değerlendirilemeyeceği, söz konusu mal ve hizmet alımlarının ilgili mevzuat hükümleri esas alınarak aynı organizasyon kapsamında bir bütünlük gösteren ve "aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olan mal ve hizmet alımlarının varlığı" esas kabul edilerek ihaleye konu edildiği, hakediş ödemelerinde yer alan unsurların oranlanması sonrasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucunu doğuran bir alımın sonradan öngörüsünün yapılamayacağı,

Bahse konu ihalede organizasyon, muhtarlık ziyaretleri ve koordinasyon toplantılarının yapılmasının hedeflendiği, ihtiyaç hissedilen kalemlerin bir araya getirilerek aynı ihale kapsamında alınmasının illiyet bağlantısı açısından iş bütünlüğünün gerekliliğinden doğduğu, dolayısıyla aralarında doğal bir bağlantı olduğu ve bunların tamamının organizasyonun ayrılmaz birer parçası olduğu,

İfade edilmiştir.

Ancak, yukarıda da değinildiği üzere ihale kapsamındaki mal ve hizmet alımlarının organizasyon işinin bir parçası olması bunları birbiri ile doğal bağlantılı hale getirmemektedir. Örneğin akaryakıt temini, araç kiralama hizmeti alınması, personel çalıştırılması, tüketim ve sarf malzemesi alımları gibi iş kalemleri organizasyon hizmetinden ayrı bir şekilde ihale edilebilir işlerdendir. Kaldı ki, bu mal ve hizmetleri sunan firmalar ile organizasyon hizmeti sunan firmalar piyasada farklı iş kollarında faaliyet göstermektedir. Bu durum bile söz konusu işler arasında doğal bir bağlantı bulunmadığının göstergesidir. Söz konusu mal ve hizmetlerin tamamının İdarenin iş ve işlemlerinde kullanılması bu iş kalemlerinin arasında doğal bağlantı kurulması için yeterli görülmemektedir. Bu sebeple, bulgu konusu yapılan mal ve hizmet

alımlarının ayrı ayrı ihale edilmesi gerekmekte iken, her birinin bir arada ihale edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu ihale, mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde kurgulanmış olsa idi, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına ilişkin konulan iş kalemi yaklaşık maliyetin %70'inin üzerinde kalacak ve mevzuat gereğince ihale edilmesi mümkün olmayacaktı. Bu bakımdan, bulguda hakedişte bulunan ödeme kalemlerinin oranlanması suretiyle bir çıkarımda bulunulmamıştır. Söz konusu oranlara, en baştan mevzuata uygun kurgulanmayan ihalenin sonuçlarını göstermesi açısından yer verilmiştir.

b) İşin Teknik Şartnamesi ile İdari Şartnamesinde Birbiri ile Çelişen Hususların Yer Alması

Muhtarlık Ziyaretleri, İstişare ve Koordinasyon Toplantıları ile Organizasyonları Hizmet Alım İşinin ayrıntılı tarifinin bulunduğu teknik şartnamenin transfer hizmetlerinin tarifinin yapıldığı kısımda aynen;

“4- TRANSFER HİZMETİ

a) Tip 1 Transfer Hizmeti

...

Araçların şoför, yakıt, sigorta, köprü/otoban, otopark vb. gibi tüm gider yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir.

b) Tip 2 Transfer Hizmeti

...

Aracın sigorta, kasko, bakım giderleri, köprü/otoban ücreti ile yakıt bedeli yüklenici firma tarafından karşılanacaktır.” denilmektedir.

Şartnamenin “Diğer özellikler” başlıklı kısmında da; tüm araçların yakıt giderlerinin yüklenici tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Teknik Şartnameye göre; temin edilecek her iki tip transfer hizmetinde de yakıt bedelinin açık bir şekilde yüklenicinin sorumluluğunda olduğu görülmektedir.

Ancak, aynı Teknik Şartnamenin “Tip 2 Transfer Yakıt Temini Hizmeti” başlıklı kısmında; “*Tip 2 transfer hizmet aracı akaryakıt hesaplama yöntemi; aylık kullanım bedeli olarak sözleşme süresi boyunca toplam 10.560 litre (2 araç bir aylık 880 litre x 12 ay) yakıt harcaması öngörülmüştür. Yüklenicinin temin edeceği araçların her birinde araç tanıtım kartları bulunacak, bu kartlara göre yakıt miktarı tespit edilerek aylık hakedişlerde yakıt bedeli ödenecektir. Aylık harcanan toplam yakıt miktarının öngörülen toplam yakıt miktarından az olması halinde idare hakedişten harcanmayan yakıt bedelini yüklenici alacağından kesecektir.*” denilmektedir.

Teknik Şartnamedeki açıklamalardan; İdarenin Tip 2 Transfer hizmeti alımı kapsamında kiralayacağı taşıtların kira bedelleri içerisinde yakıt giderlerinin dahil olacağı, bu yakıt giderinin ise İdare tarafından teknik şartnamede öngörülen aylık 440 litre yakıt tüketimi esas alınarak hesaplanacağı, 440 litreyi aşan tutarların ayrıca ödeneceği, ancak bu miktarın altında kalan tüketimler için ise hakedişten tüketilmeyen bedel karşılığı kadar kesinti yapılacağı anlaşılmaktadır.

Ancak işin İdari Şartnamesinin “Teklif fiyata dahil olan giderler” başlıklı 25’inci maddesinde, “*Tip 2 Transfer araçları için her bir panelvan araç için aylık ortalama 20 adet köprü/otoban geçiş ücreti, sigorta, kasko ve bakım giderleri ile teklif fiyata dahil edilecektir.*” denilerek yakıt bedelinin teklif fiyata dahil olmadığı belirtilmiştir. Nitekim, birim fiyat teklif cetvelinde akaryakıt temini için satır açılarak, litre başına birim fiyat alınmış, tüketilen yakıt bedeli ihalede oluşan birim fiyat üzerinden ödenmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca İdari Şartname ile Teknik Şartname arasında çelişki bulunduğu durumlarda, idari şartnamenin daha öncelikli olarak dikkate alınması gerektiğinden İdare uygulamasını buna göre yönlendirmiştir.

Ancak, istekli durumunda bulunan gerçek veya tüzel kişilerin fiyat tekliflerinin oluşturulmasında kullanılan teknik şartnamelerde yer alan tanımların çelişkili veya hatalı olması, isteklilerin veya istekli olabileceklerin fiyat tekliflerini doğru bir şekilde oluşturmalarının önüne geçmekte, bu durum da ihale mevzuatı ile amaçlanan saydamlık, rekabet, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin uygulamasına engel teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması adına; araç, gereç ve personel ihtiyacının belediyenin öz

kaynaklarından temin edilmesi kararı alındığı, bu sebeple 2021 yılı ile ilgili yeni bir ihale gerçekleştirilmediği ifade edilmiştir.

Netice olarak, ihale süreçlerinde ihtilaflı uygulamaların oluşmaması için ihale dokümanını oluşturan belgelerde birbiriyle çelişen düzenlemelerin olmamasına dikkat edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 43: Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alımı İşinde Hatalı Uygulamaların Yapılması

İBB faaliyet ve projelerinin tanıtıldığı organizasyon ve baskılı işlerin görüldüğü hizmet alım işinde hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

a) Mal Alımı ile Hizmet Alımı İşlerinin Birleştirilmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığınca ihale edilen 231.443.951,25 TL +KDV yaklaşık maliyetli, 222.653.507,50 TL +KDV sözleşme bedelli ve 01.01.2020-31.12.2020 tarihleri arasında düzenlenen hakedişlere göre 125.105.877,89 TL+KDV ödemeli Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım-Duyuru Çalışmaları ve Baskılı İşlerin Hizmet Alım İşinde, mal ve hizmet alımları birleştirilerek bir arada ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez." hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hizmet alımı işinin ihale dokümanına göre, işe ait 152 iş kalemi aşağıdaki şekildedir:

İşe ilişkin alımlar incelendiğinde, 107- Kartvizit Şeklinde Usb Bellek Temini 30.000 adet, 108- Usb Bellek Temini 10.000 adet, 112- Tükenmez Kalem Temini 50.000 adet, 115- Şişe Açacağı Temini 50.000 adet, 116- Basketbol Topu Temini 50.000 adet, 117- Futbol Topu Temini 50.000 adet, 118- Voleybol Topu Temini 50.000 adet, 119- Yağmurluk Temini 1.000.000 adet, 120- Boyama Kalem Seti Temini 200.000 adet, 122- Boyama Önlüğü Temini

200.000 adet, 123- Mama Önlüğü Temini 200.000 adet, 125- Kupa Bardak Temini 50.000 adet, 126- Teneke Kutulu Kahve Temini 500.000 adet, 127- Powerbank Temini 5.000 adet, 128- Termos Bardak Temini 10.000 adet, 130- Şapka Temini 1 50.000 adet, 131- Şapka Temini 2 400.000 adet, 132- T - Shirt Temini 1 50.000 adet, 133- T - Shirt Temini 2 100.000 adet vb. olmak üzere birçok kalemin doğrudan mal alımı niteliğinde olduğu görülmektedir.

Söz konusu iş/mal alım kalemleri, ihalenin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının takibinin mümkün olmaması nedenine dayanarak hizmet alım kalemleriyle birleştirilmek suretiyle ihale edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: Mal alımı ile hizmet alımı işlerinin birleştirilmesi hususu, işin baştan sona yürütülmesi gereken bütünlüklü bir iş olduğu; işin gerçekleştirilmesi esnasında İdare açısından birden fazla yüklenici ile muhatap olmanın, iş sahasının paylaşımı, program, organizasyon ve personele ilişkin hususlar bakımından sıkıntılar oluşturacağı; anılan sıkıntıların işin sağlıklı, etkin, verimli şekilde yürütülmesinin önünde engel teşkil edeceği; bunların da İdarenin alımdan beklediği faydayı sağlamayacağı; belirtilen nedenlerle, ihalenin kamu yararı düşünülerek bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu iş/mal alım kalemlerinin ihalenin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının takibinin mümkün olmaması hususu da işin sağlıklı, etkin ve verimli yürütülmesinin önünde bir engel olmaktadır.

Bununla birlikte, bu uygulamanın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde belirtilen temel ilkeler ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

b) İhale Teknik Şartnamesinde Gösterilen Yemek Hizmetleri ve Kokteyl Hizmetleri Kalemlerinin Açıklayıcı Olmaması Nedeniyle Birim Fiyatın Tespitinin Gerçeği Yansıtması

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere 149, 150, 151 ve 152 no.lu iş kalemleri yemek hizmetleri ve kokteyl hizmetlerinin teminine ilişkindir. Ancak, ihale dokümanları incelendiğinde; aşağıdaki örneklerde görüleceği üzere, yemek hizmetleri ve kokteyl hizmetleri menüler şeklinde ayrılmış ve fakat gramajları belirtilmemiştir.

Örneğin, “149- Yemek Hizmeti 1” kalemi teknik şartnamede;

“Toplam 10.000 kişilik yemek hizmeti verilmesi yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Söz konusu yemek hizmeti idare tarafından belirlenmiş şu menünün sırası ile sunumundan oluşacaktır:

MENÜ 1: Sütli Badem Çorbası (Konseme Domates ve Terbiyeli Tereyağı İle), Soğuk Ayran Aşı Çorbası (Tereyağlı Nane Sos İle), Mantarlı Kiş (Tart Hamuru İçinde Sote Mantar ve Fesleğenli Krem Sos İle), Kıрма Yeşil Salata (Sızma Zeytinyağı, Limon ve Elma Sirkesi Sos İle), Ispanaklı Piliç Dolması (Anadolu Pilavı, Kavrulmuş Mini Sebzeler, Piliç Filesı, Mozeralla Peyniri Kendi Sos Eşliğinde), Vişneli Fındıklı Hünkâr Muhallebisi (Vişne Parçacıklı ve Kavrulmuş Fındık İle), Alkolsüz Gazlı / Gazsız İçecek

MENÜ 2: Akdeniz Ordövr Tabağı (Kayısılı Biber Dolması, Peynirli Köz Biber, Antakya Usulü Humus, Patlıcan Boranı, Antep Usulü Muhammara), Hanedan Böreğı (Kavrulmuş Dana Kıyması, Ceviz ve Peynir İle Sarılmış. Domates Sos İle), Mevsim Salatası (Akdeniz Yeşillikleri, Havuç Rendesi, Kırmızı Pancar ve Zeytinyağı Limon Sos İle), Tahinli Piliç Sarması (Sebzeli Buğday Rizottosu, Mısır Püresi ve Kendi Sosu Eşliğinde) Sütli Nuriye, Alkolsüz Gazlı / Gazsız İçecek

MENÜ 3: Kinoa Patlıcanlı Keçi Peynirli Trio (Kinoa ile Hazırlanmış Keçi Peyniri, Fıme Patlıcanlı ve Süzme Yoğurt, Nar Ekşisi Çektirmesi İle), Patatesli Pastırmalı Paçanga Böreğı (Süzme Yoğurt ve Mevsim Yeşillik ile), Şehzade Salata (Kırmızı Pancar ve Mevsim Yeşillikleri, Sızma Zeytinyağı, Limon Sos İle), Ağır Ateşte Pişirilmiş Dana Antrikot (Nohutlu Firik Peltesi, Taze Kavrulmuş Orman Mantarı Sotesi ile), Baklava Hamurunda İncir Tatlısı (Portakallı Vanilyalı Sos İle), Alkolsüz Gazlı / Gazsız İçecek

MENÜ 4: Ordövr Tabağı (Közde İmambayıldı, Kayısılı Biber Dolma, Zeytinyağı Fasulye), Ispanaklı Çıtır Börek (Taze Naneli Süzme Yoğurt Sos ile), Yeşil Göbek Salata (Tane Mısır, Sızma Zeytinyağı ve Limon Sos), Fırında Pişmiş Sığır Eti Dilimleri (Patates Keki, Kavrulmuş Taze Kekikli Patlıcan ve Kendi Sosu İle) Cevizli Kaymaklı Baklava (Vanilya Sos Eşliğinde), Alkolsüz Gazlı / Gazsız İçecek

Tüm katılımcılara limitsiz su ikram edilecektir. Hizmetin verileceğı yerdeki tüm masalar beyaz bez ile örtülü olacak ve her masada yeteri kadar tuzluk, biberlik, su bardağı, içecek bardağı (gazlı içecek, meyve suyu ya da ayran için) peçete ve kürdan bulundurulacaktır. Yemek için kullanılan tüm malzemeler (salça, yağ, vs...) Türk Gıda Kodeksine uygun üretilmiş olacak; ayrıca yemek pişirme ekipmanlarının tümü (ocak, tencere, kevgir, vs...) TSE'ye uygun olacaktır.

Yemeklerin tümü porselen tabaklarda sunulacak olup hizmette kullanılacak kaşık, çatal ve bıçak çelikten mamul olacaktır. 10.000 kişilik yemek hizmeti bir anda 10.000 kişiye verilmeyecek olup en az 100 en fazla 3.000 kişilik davetlerde verilecektir. Yemek hizmetinde 2 masaya bir garson olacak şekilde planlama yapılacak olup garsonlar beyaz gömlekli, siyah papyon kravatlı, siyah pantolonlu, siyah yelek ya da önlüklü olacaktır.” şeklinde yer almıştır.

Görüleceği üzere 149, 150, 151 ve 152’nci iş kalemlerinden oluşan yemek ve kokteyl hizmeti alınması işinin kısımlar halinde toplam 55.000 kişiye verilmesi öngörülmüş ve menüler etrafında şekillenmiştir. Dolayısıyla yemek birim fiyatı da yemek adedi üzerinden belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ihale Teknik Şartnamesi’nde gösterilen yemek hizmetleri ve kokteyl hizmetleri kalemlerinin açıklayıcı olmaması nedeniyle birim fiyatın tespitinin gerçeği yansıtmaması hususunda; isteklilerin, basiretli bir tacir olarak hareket etmeleri gerektiğinden yola çıkarak, kendi iş kolu ve faaliyet alanı ile ilgili gereken bilgi ve donanım sayesinde fiyat ve maliyet oluşturabilecekleri ve Teknik Şartname’deki bilgileri esas alarak öngörüle bulunabilecekleri ifade edilmiştir.

Ancak, yemek hizmeti alımında en önemli maliyet kalemlerinden biri olan porsiyon gramajları belirtilmediğinden, 55.000 kişiye verilmesi öngörülen yemek hizmeti birim fiyatının uygun ve doğru tespitinden bahsetmek mümkün görünmemektedir. Bu durumda, söz konusu ihalede rekabetin ve ihtiyaçların uygun şartlarla sağlanması ilkelerinin zedelendiği düşünülmektedir.

Bulguda belirtilen bu tür ihalelerdeki mal ve hizmet alımlarını, ihale amacına yönelik olarak kullanılıp kullanılmadığının takibini mümkün kılacak şekilde kurgulamak ve birim fiyatların oluşturulmasına yönelik saydam ve erişilebilir doküman hazırlamak İdarenin yararına olacaktır.

c) Uçak Bileti ve Konaklama Hizmetlerinin İhale Kapsamına Alınmak Suretiyle Temin Edilmesi

Yukarıdaki tabloda görüleceği gibi 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144 ve 145 no.lu iş kalemleri İdarece belirlenecek kişilerin yurtiçi ve/veya yurtdışı uçak bileti ve konaklama hizmeti teminine ilişkindir.

İşe ait teknik şartnamede;

“138. YURTDIŞI UÇAK BİLETİ TEMİNİ 1

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Avrupa'nın ve Ortadoğu'nun muhtelif ülkelerinden İstanbul'a, İstanbul'dan ilgili ülkelere toplam 100 adet tek yön ekonomi sınıfı uçak bileti yüklenici firma tarafından temin edilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye tek yön uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

139. YURTDIŞI UÇAK BİLETİ TEMİNİ 2

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Avrupa'nın ve Ortadoğu'nun muhtelif ülkelerinden İstanbul'a, İstanbul'dan ilgili ülkelere toplam 20 adet tek yön Business Class uçak bileti yüklenici firma tarafından temin edilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye tek yön uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

140. YURTDIŞI UÇAK BİLETİ TEMİNİ 3

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Amerika Kıtası'nın, Uzakdoğu'nun ve G. Doğu Asya'nın muhtelif ülkelerinden İstanbul'a, İstanbul'dan ilgili ülkelere toplam 50 adet tek yön ekonomi sınıfı uçak bileti yüklenici firma tarafından temin edilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

141. YURTDIŞI UÇAK BİLETİ TEMİNİ 4

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Amerika Kıtası'nın, Uzakdoğu'nun ve G. Doğu Asya'nın muhtelif ülkelerinden İstanbul'a, İstanbul'dan ilgili ülkelere toplam 20 adet tek yön Business Class uçak bileti yüklenici firma tarafından temin edilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

142. YURTIÇİ UÇAK BİLETİ TEMİNİ 1

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Türkiye'nin muhtelif illerinden İstanbul-İlgili illere tek yön 100 adet ekonomik sınıf uçak bileti temini yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

143. YURTIÇİ UÇAK BİLETİ TEMİNİ 2

İdare tarafından belirlenecek kişiler için Türkiye'nin muhtelif illerinden İstanbul-İlgili illere tek yön 20 adet Business Class uçak bileti temini yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Hangi zamanda kaç kişiye uçak bileti temin edileceğini idare belirleyecektir.

144. YURTDIŞI KONAKLAMA HİZMETİ TEMİNİ

İdare tarafından belirlenecek kişilerin Amerika, Afrika'nın muhtelif ülkeleri ve Avrupa'nın muhtelif ülkelerinde toplam 100 adet (gece) en az 4 ya da 5 yıldızlı otellerde tek kişilik odalarda kahvaltı dâhil konaklama hizmeti verilmesi yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Hangi zamanda hangi ülkede kaç kişinin kaç gece konaklayacağına idare karar verecektir.

145. YURTIÇI KONAKLAMA HİZMETİ TEMİNİ

İdare tarafından belirlenecek kişilerin her birinin Türkiye genelinde 100 adet (gece) kahvaltı dâhil en az 4 ya da 5 yıldızlı otellerde tek kişilik odalarda konaklama hizmeti verilmesi yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Hangi zamanda hangi ilde kaç kişinin kaç gece konaklayacağına idare karar verecektir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Belediyelerin de tabi olduğu 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun “Harcırah verilecek kimseler” başlıklı 4'üncü maddesinde özetle, bu Kanun'da belirtilen hallerde:

-Bu Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan memur ve hizmetliler ile aile fertlerine ve aynı kurumlarda fahri olarak çalışanlara;

-Memur veya hizmetli olmamakla beraber kurumlarca geçici bir vazife ile görevlendirilenlere;

-Milli ve resmi spor temasları dolayısıyla seyahat edecek sporcu ve idarecilere harcırah verilebileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 33 ve 34'üncü maddeleri ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine Yapılacak Yolculuklarda Verilecek Gündeliklere Dair Karar ve Yurt Dışı Gündeliklerine Dair Kararlar'da, yurtiçi ve yurtdışı vazifeleri nedeniyle harcırah verilebilecek kimselerin gündelik ve konaklama ücretlerine dair tavan tutarlar belirtilmiş olup her yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun H Cetvelinde de bu tutarlar güncellenerek harcıraha esas rakamlar gösterilmektedir. Ayrıca, 6245 sayılı Kanun'un 27 ve 29'uncu maddelerinde de yurtiçi ve yurtdışı yol masraflarının nasıl ödeneceğine ilişkin esaslar gösterilmiştir.

Sonuç itibariyle, 6245 sayılı Harcırah Kanunu; idareyi temsilen veya idarece vazifelendirilen kimselerin yapacağı yurtiçi ve yurtdışı vazifelerinin yol bedeli ve konaklama masraflarının esas ve usullerini de düzenleyen kurallar bütünüdür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; uçak bileti ve konaklama hizmetlerinin ihale kapsamına alınmak suretiyle temin edilmesi hususunda bulguda belirtilen öneriler doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

6245 sayılı Kanun'un yukarıda zikredilen madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere, bu Kanun'a tabi kurumlarda çalışan memur ve hizmetlilerin yurtiçi ve yurtdışı geçici ve sürekli görevlendirilmelerinin gerektirdiği harcırah ve yol masraflarının yine aynı Kanun hükümlerine göre idare tarafından karşılanması gerekmektedir. Bu durumda, söz konusu ihale kapsamında yer alan yurtiçi ve/veya yurtdışı uçak bileti temini ve konaklama hizmetlerinin ihale kapsamında yer almayıp 6245 sayılı Kanun kapsamında İdare bütçesinden karşılanması gerekirdi. Bu nedenle, hizmet alımı yoluyla uçak bileti ve konaklama hizmeti temin edilmesinin 6245 sayılı Kanun'a aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 44: Yapım İşlerine İlişkin Ödeme Sürecinde Düzenlenip İdareye Teslim Edilmesi Gereken Belgelerde Eksiklikler Bulunması

Bazı yapım işlerine ilişkin ödemelerde, çalışanların ücretlerinin ödenip ödenmediğine ilişkin yapılması gereken ilan ve bu ilana ilişkin tutanaklar bulunmamakta, bazı yapım işlerinde ise mevcut tutanaklar, mevzuatında belirtilen şartları taşımamaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Kamu makamlarının ve asıl işverenlerin hakedişlerinden ücreti kesme yükümlülüğü" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler veya kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar; asıl işverenler müteahhide verdikleri her türlü bina, köprü, hat ve yol inşası gibi yapım ve onarım işlerinde çalışan işçilerden müteahhit veya taşeronlarca ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığının kontrolü, ya da ücreti ödenmeyen işçinin başvurusu üzerine, ücretleri ödenmeyen varsa müteahhitten veya taşeronlardan istenecek bordrolara göre bu ücretleri bunların hakedişlerinden öderler.

Bunun için hakediş ödeneceği ilgili idare tarafından işyerinde şantiye şefliği işyeri ilân tahtası veya işçilerin toplu bulunduğu yerler gibi işçilerin görebileceği yerlere yazılı ilân asılmak suretiyle duyurulur. Ücret alacağı olan işçilerin her hakediş dönemi için olan ücret alacaklarının üç aylık tutarından fazlası hakkında adı geçen idarelere herhangi bir sorumluluk düşmez.

...

İşverenler, alt işverene iş vermeleri hâlinde, bunların işçilerinin ücretlerinin ödenip ödenmediğini işçinin başvurusu üzerine veya aylık olarak resen kontrol etmekle ve varsa ödenmeyen ücretleri hak edişlerinden keserek işçilerin banka hesabına yatırmakla yükümlüdür.” hükümleri yer almaktadır.

Diğer yandan, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin “Sözleşmenin ekleri” başlıklı 8'inci maddesinde;

8.1. Sözleşme, ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütündür, İdareyi ve Yükleniciyi bağlar. Ancak, Sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümler esas alınır.

8.2 İhale dokümanını oluşturan belgeler

“(1) Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

8.2.1. İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir

1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi

2- İdari Şartname,

3- Sözleşme Tasarısı...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

“8.2.1. İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir

1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi

2- İdari Şartname,

3- Sözleşme Tasarısı ...” hükümlerine yer verilerek Yapım İşleri Genel Şartnamesi, hem teklif birim fiyatlı sözleşmelerde hem de anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde birincil uyulması gereken doküman kabul edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Çalışanların hakları ve çalışma şartları" başlıklı 34'üncü maddesinde;

"Yapı denetim görevlisi iş yerinde çalışanlar arasında yüklenici veya alt yükleniciler tarafından ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığını kontrol ederek ücretleri ödenmeyen varsa yükleniciden ve alt yüklenicilerden istenecek bordrolara göre bu ücretlerin yüklenici hakedişinden ödenmesini sağlayacaktır. Bunun için yüklenicinin hakediş istemesi üzerine bu istek ve hakedişin ödeneceği tahmini tarih, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 36 ncı maddesinde yazılı olduğu şekilde ilan olunur. İlanın yapıldığı, yapı denetim görevlisinin ve yüklenici veya vekili ile işçi temsilcisinin imzaladıkları bir tutanakla tespit edilerek bu tutanağın bir sureti hakedişin ödeme yerine gönderilir." denilmiştir.

Söz konusu mevzuat düzenlemelerinden anlaşılacağı üzere, çalışanların ücretlerinin düzenli ödenip ödenmediği hususunun öncelikle İdare tarafından kontrol edilmesi gerekmektedir. Alt taşeron çalıştırılması durumunda ise, asıl işveren alt taşeronu resen kontrol etmekle yükümlüdür. Ayrıca bu kontrolün sağlanabilmesi için şantiyede veya işçilerin toplu bulunduğu yerde ilan asılması gerekmekte olup ilanın yapıldığı ise yapı denetim görevlisi ve yüklenici veya vekili ile işçi temsilcisi tarafından imzalanan bir tutanakla tespit edilmelidir.

İdare tarafından yapılan bazı ihalelere ilişkin ödeme süreçleri incelendiğinde; söz konusu tutanağın olmadığı veya tutanak olan bazı işlerde ise işçi temsilcisinin imzasının eksik olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yapım işlerine ilişkin dosyalarda yüklenici veya alt yükleniciler tarafından ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığının kontrolü konusunda mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulguda bahsedilen belgelerin çalışanların ücretlerinin ödenip ödenmediğine ilişkin kontrolün sağlanmasına yardımcı belgeler olması sebebiyle, işçi ücreti ödemelerinde kontrolün etkin olarak sağlanabilmesi için mevzuat gereğince aranan belgelerin tam ve eksiksiz bir şekilde tamamlanıp ödeme yerine (İdareye) gönderilmesi mevzuata uyarlı olacaktır.

BULGU 45: İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere Ait Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve Söz Konusu Bedellerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin ilçe belediyelerinin sorumlu ve yetkili oldukları taşınmazlardan geçirilmesine ilişkin olarak İBB tarafından tahsil edilen geçiş hakkı bedelleri ilçe belediyelerine gönderilmemiştir.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

"Bu Yönetmeliğin amacı; sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik'in "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Bu Yönetmelikte geçen;

b) Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi (EHABS): Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin altyapılarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği sistemi,

Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1'de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade eder." denilmektedir.

Yönetmelik'in 9'uncu maddesi hükümlerine uygun olarak oluşturulan tablonun büyükşehir ve ilçe belediyelerini ilgilendiren bölümü aşağıda verilmiştir:

Tablo 27: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,65-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,25.-TL

Yönetmelik ekinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ayrıca aynı Yönetmelik'te geçiş hakkı sağlayıcısının, geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade ettiği açıkça belirtilmiştir.

Diğer yandan, İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması için Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tesbiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde; *"İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hizmet sınırları içinde Telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerin ortak kullanılması için katılım, güzergah bakım ile geçiş hakkı bedellerinin tesbiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı Genel Müdürlük ve iştirakler dahil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir."* hükmüne yer verilse de, söz konusu yetkinin Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te yer alan hükümlere aykırı olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla geçiş hakkına konu mülkiyet hangi kişi ya da kuruma ait ise, geçiş hakkı sağlayıcısı o sayılmalı ve geçiş hakkı ücreti söz konusu kişi veya kuruma ödenmelidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; elektronik haberleşme altyapısı üzerinden alınması gerekli olan geçiş hakkı ücretinin tüm büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde İdare tarafından takip ve tahsil edildiği; bu kapsamda 2020 yılında ilgili şirketlerden 6.023.504,73 TL geçiş hakkı tahsilatı yapılmasına rağmen ilçe belediyelerine herhangi bir geçiş hakkı ücreti gönderilmediği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İBB'ce çıkarılan Yönetmelik'te geçiş hakkına ilişkin iş ve işlemlerin (takip, ücret tahsilatı vb.) yürütülmesinde

tek yetkili kurum olarak İBB ifade edilmiştir. Ayrıca İBB Hukuk Müşavirliğinin görüşü gereği söz konusu yetkinin İBB’de olduğu ve geçmişten günümüze bu şekilde uygulanageldiğine değinilmiştir.

İdare tarafından, İBB’nin çıkardığı yönetmeliğe dayanılarak tek yetkilinin İBB olduğu ifade edilmişse de, ilçe belediyeleri tasarrufunda olan taşınmazlar üzerinden elde edilen geçiş hakları için bir açıklama getirilmemiştir. Ayrıca, geçiş haklarına ilişkin sürecin İBB tarafından yönetilmesi, ilgili ilçe belediyesi paylarının gönderilmeyeceği anlamına gelmemektedir.

Diğer yandan, 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 9’uncu maddesinin bir fıkrası hariç yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren mezkur Yönetmelik genel bir mevzuat düzenlemesi olup ilgili tüm kamu idarelerini bağlamaktadır.

Bahsi geçen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Altyapı Yönetmeliği ise, 18.07.2008 tarihli ve 1733 sayılı Meclis Kararı’nda belirtildiği üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde veya tasarrufundaki görev yetki ve sorumluluk alanları içerisinde bulunan ana arterler... vb. yer altı-yer üstü düzenlerinin; ses-data haberleşmesine yönelik tesis kurulması (fiber optik kablo, baz istasyonu, telsiz röle istasyonu vs.) amacıyla kiralanmaları hususunda düzenlenmiştir.

Söz konusu Meclis Kararıyla kabul edilen Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde, Geçiş Hakkı; *“İşletmecilere, telekomünikasyon altyapısını kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak ve benzeri amaçlar ile Belediyemiz sorumluluk ve tasarrufu altındaki kamu alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan ayrıcalıklı hakları,”* şeklinde tanımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde de, *“Bu yönetmelik ile Kurum’un ilgili yasal düzenlemelerinin Belediyemiz hizmet ve sorumluluk alanlarında uygulanmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir...”* denilmektedir.

Görülebileceği üzere, Yönetmelik’te esas itibarıyla, İBB’nin yetki ve sorumluluk alanı ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan, Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde tek yetkili kurumun, İBB olduğundan bahsedilmektedir. Bu düzenleme; kazı izni verilmesi, kazı alanlarının eski haline getirilmesi ya da kazı bedelinin takip açısından yerindedir. Ancak, söz konusu işlemler ile mülkiyeti ilçe belediyesine ait bir taşınmaz

üzerinden geçirilen telekomünikasyon sistemi için geçiş hakkı/kira bedeli alınması farklı uygulamalardır. Kaldı ki, kira bedelinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir. Öte yandan, 10.11.2008 tarihli ve 27050 sayılı Resmi Gazete’te yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun hükümleri de genel Yönetmelik’te olduğu gibidir.

Bu durumda, hem yönetmeliklerin yayım tarihleri hem de mülkiyet hukuku (4721 sayılı Türk Medeni Kanun) açısından değerlendirme yapıldığında, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarından geçirilen telekomünikasyon sistemlerinin geçiş hakkı bedellerinin ilgili belediyeler tarafından alınması mevzuata uygun olmaktadır.

Netice olarak, ilçe belediyelerinin tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlar üzerinden elde edilen payların ilgili idaresine gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 46: Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi

İdareden usulüne uygun olarak alınmış “Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı” bulunmadığı halde, İdare şirketi eliyle yürütülen Taksi Yönetim Merkezine (iTaksi) alternatif olarak hizmet sunan gerçek veya tüzel kişiler bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

... büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetleri ve bu hizmetlerin organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun’un 9’uncu maddesinde de;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

...

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 25.05.2017 tarihli ve 2017/4-6 sayılı UKOME kararıyla son halini alan Ticari Taksi ve Taksi Dolmuş Yönergesi'nin 12'nci maddesinde;

“Taşımacı Taksi Yönetim Merkezi Sistemini İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden sağlamak zorundadır. Taşımacı ayrıca talep etmesi halinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Taksi Yönetim Merkezi'ne üye olunması şartıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesinden Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almış olan gerçek veya tüzel kişilerce işletilen çağrı merkezlerine de üye olabilirler. Bu durumda sistemin bütün bilgileri İstanbul Büyükşehir Belediyesi sistemi üzerinden izlenmeye imkân vermelidir.

...

Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı: İstanbul'da taksi hizmetine erişim ve yönetimi için çevrimiçi uygulamalar ile hizmet vermek isteyen gerçek veya tüzel kişilerin, toplu ve kamusal ulaşım hizmetlerinin planlanması, koordinasyonu ve denetiminin sağlanması amacıyla İBB'den "Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı" almaları gerekmektedir...” denilmiş, maddenin devamında Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı alacakların sahip olması gereken niteliklere yer verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince UKOME kararları tüm kamu kurum ve kuruluşları ve özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere; taşımacı, Taksi Yönetim Merkezi Sistemi hizmetini İstanbul Büyükşehir Belediyesinden sağlamak zorundadır. Ancak, taşımacı, şartları sağladığı takdirde İBB'den “Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı” almış başka bir hizmet sağlayıcı ile de

çalışabilecektir. Dolayısıyla Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almamış gerçek veya tüzel bir kişinin hizmet vermesi ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İBB'den usulüne uygun Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı almadan, sabit ve mobil telefon vb. haberleşme araçları ve mobil uygulamalar (Andorid, iOS vb.) vasıtasıyla hizmet sunan pek çok gerçek veya tüzel kişinin olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu uygulama, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı nitelik taşıyan UKOME kararına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca İdarece, söz konusu izinsiz hizmet veren kurum ve kuruluşlara yönelik herhangi bir yaptırım da gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ücret tarifelerinin belirlenmesi amacıyla konunun, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.03.2018 tarihli birleşiminde 2018/441 sayılı ile Meclis gündemine taşınmış olduğu, ancak 13.02.2020 tarihli ve 291 sayılı Meclis Kararıyla güncelliğini yitiren teklif dosyasının yeniden değerlendirilmek üzere ilgili Müdürlüğe iade edildiği, 08.02.2021 tarihli ve 860 sayılı yazıyla konunun Şubat 2021 Meclis gündemine taşındığı, henüz Meclis tarafından karar alınmadığı, halihazırda ücret tarifelerinin belirlenmemesi sebebiyle Belediyeden alınmış Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansı bulunmadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, ücret belirlenmediği için lisans verilmediği ifade edilmektedir. Halihazırda İstanbul'da gerek web ortamında gerek mobil altyapıyla hizmet sunan birçok gerçek veya tüzel kişi bulunmaktadır. Söz konusu hizmetler yasal alt yapı olmaksızın verilmekte olup bunların tamamı yukarıda yer alan mevzuat ve UKOME Kararı gereği İBB'nin iznine tabidir.

Sonuç olarak, ulaşım hizmetlerinde gerekli olan güvenlik, kalite, kamu yararı ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Elektronik Ulaşım Yönetimi Lisansına sahip olmayan kişilerin denetimi sağlanmalı ve taksit yönetim hizmeti vermesi önlenmelidir.

BULGU 47: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

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

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

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; giderlerin ödenmesi aşamasında idareye gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik verildiği, aksatılması halinde kamu hizmetinin yürütülmesini imkansızlaştıracak nitelikte işlerin hakedişlerine öncelik verildiği ve genel olarak 5018 sayılı Kanun'a uyulmaya çalışıldığı ifade

edilmişse de; bulguda da belirtildiği üzere, mevzuat gereği öncelik verilen ödemelerin dışındaki bazı ödemelerde muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenme kuralına uyulmamıştır. Ödenmesi öncelikli konuları veya hakedişleri belirlemede İdarenin takdir yetkisi söz konusu olmayıp yapılan önceliklendirmeler de hatalı uygulama niteliğindedir.

Netice olarak, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için emanet hesaplarındaki tutarların mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 48: Gecekondu Fonundaki Paraların Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması

İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinden bir kısmı, mevzuatında belirtilen yerler yerine cari hesaplara aktararak muhtelif mal ve hizmet alımlarında kullanılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesinde;

“12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” denilerek fon kaynaklarının hangi alanlarda kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin, 775 sayılı Kanun kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği toplam 7 adet banka hesabı bulunmakta olup ilgili hesaplara ait banka ekstreleri ve yevmiye kayıtları incelendiğinde, bu hesaplardan İdarenin diğer cari hesaplarına 2020 yılı içerisinde toplam

53.458.820,75 TL aktarıldığı ve muhtelif mal ve hizmet alımları için mevzuata aykırı harcamalarda kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 5018 sayılı Kanun'un "Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri" başlıklı 5'inci maddesinde kamu maliyesinin temel ilkelerinin belirtilmiş olduğu, Mezkûr Kanun'un "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre kamu kaynaklarının kullanımında hesap verme sorumluluğunun açıklandığı, İBB'nin diğer birimlerince gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekonduların yapımının önlenmesi kapsamında yapılan harcamalar sonucu belediye cari hesabının Mesken Müdürlüğü'nün gider hesabından alacaklı duruma geldiği ifade edilmişse de; yukarıda açıklandığı üzere gecekondular fonundaki tutarların hangi harcamalarda kullanıldığına tespiti ve fonda biriken paraların hesabının doğruluğu açısından tüm giderler ve gelirlerin aynı hesaptan izlenmesi mevzuata uyarlı olacaktır. Ayrıca mevzuat gereği fonda biriken meblağın, Kanun'a uygun şekilde harcanması zaruri olduğundan, diğer cari hesaplara aktarımının yapılması hatalı bir uygulamadır.

Netice olarak, İdarenin gecekondular fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 49: Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi

İdarenin ruhsatlandırma yetkisi dâhilinde bulunan iş yerlerinden, ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam ettikleri tespit olunanlar faaliyetten men edilmemiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde;

"...

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek,

işlettirmek veya ruhsat vermek.” denilmektedir.

Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesi birinci fıkrasının (h) bendinde, ceza gelirleri büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almıştır.

Diğer yandan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri Açma İzni Harcı” başlıklı 81’inci maddesinde;

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.” hükmü yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e göre de, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki iş yerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in “Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası” başlıklı 39’uncu maddesinde:

“...bu işyerlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak ruhsatsız işletildiğinin tespiti halinde ise süresiz olarak ya da ruhsat alınmaya kadar mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından faaliyetten men edilir. Faaliyetten men’e ilişkin onay uygulanmak üzere yetkili idareye bildirilir. Yetkili idare en geç üç işgünü içinde faaliyetten men’e ilişkin kararı işyerini mühürlemek suretiyle uygulayarak buna ilişkin tutanağın bir suretini ilgili mülki makama gönderir. Yetkili idare, işyerinin faaliyetten men’ine ilişkin kararı süresinde uygulamazsa, sorumluluğu yetkili idareye ait olmak üzere kapatma kararı kolluk güçleri tarafından re’sen uygulanır ve yetkili idareye bilgi verilir.” denilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden İdarenin bazı işletmelere ruhsat verme yetkisinin bulunduğu, söz konusu ruhsat verme işlemine istinaden ilgililerden ruhsat harcı alınması gerektiği, söz konusu ruhsatı almadan faaliyet gösteren işletmelerin tespiti halinde prosedürlerin yerine getirilerek ilgili işletmelerin faaliyetten men edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu işletmeler ruhsatsız olarak işletilmeleri nedeniyle süresiz olarak faaliyetten men edilecek, daha sonra ruhsat almaları halinde faaliyetten men kararı kaldırılacaktır.

İdarenin görev ve sorumluluk alanına giren iş yerlerinden çok sayıda işletmenin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. İdarenin yetki alanındaki işletmelerden

ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edildiği halde halen faaliyette bulunan işletme sayısı 2020 yılı sonu itibarıyla 374'tür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edilerek gerekli cezai müeyyide uygulama işlemlerinin başlatıldığı, aynı zamanda bu işletmelerle ilgili ruhsatlandırma çalışmalarının da devam ettiği, diğer taraftan da mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerinden, yapılan denetimlerde faaliyete başladığı tespit edilen işyeri ilgilileri hakkında ise "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar bağlamında, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelerin faaliyetten men edilmesi ve gerekli diğer yasal işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 50: İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması

İdarenin ruhsatlandırma yetkisi dâhilinde bulunan İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) yer alan bazı iş yerleri ruhsatsız bir şekilde faaliyet göstermektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde;

"Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek."

Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* hükümleri yer almaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde de, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili kurumun, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan iş yerleri ve işletmeler için belediyeler olduğu hüküm altına almıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi kapsamında Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda, 877 işyerinden ruhsatsız olanlardan bazılarının faaliyetten men edildiği, 2020 yılsonu itibariyle 28 iş yerinin ise ruhsatının olmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kiracılık işlemleri ve ruhsatlandırma çalışmalarının devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Netice olarak, halen 28 iş yerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatları bulunmadığından İdarenin yetki ve sorumluluk alanında bulunan İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında ruhsatsız faaliyet gösteren iş yerlerine idari yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 51: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketine İdare Taşınmazlarının Tahsis Edilmesi

İdare, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını, kamu kurumu ve kuruluşu niteliğinde olmayan Anadolu ve Avrupa yakası özel elektrik dağıtım şirketlerince kullanılmak üzere, trafo inşası sebebiyle Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye (TEDAŞ) tahsis etmiştir.

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.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; "*tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri*" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmaz tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kurum ve kuruluşun kamu idaresi olması gerekmektedir.

Belediyelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*" başlıklı 75'inci

maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslı 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.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesinin söz konusu Kanun hükmüne istinaden, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarından 11 tanesini doğrudan TEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir.

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

TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip tahsisin, taşınmazları fiilen kullanan özel elektrik dağıtım şirketleri yerine TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere, elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Özel elektrik dağıtım şirketlerinin, özel hukuk tüzel kişisi olduğu, kamu kurum ve kuruluşu olmadığı açıktır. TEDAŞ'ın da 5018 sayılı Kanun kapsamında bir kuruluş olmadığı; 6446 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK, 399 sayılı KHK ve Ana Statü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket olduğu da göz önüne alındığında kamu kurum ve kuruluşu olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Tablo 28: TEDAŞ'a Tahsis Edilen Taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Tahsis Edilen Taşınmazın Cinsi	Varsa Tahsis Bedeli	Tahsis Başlangıç Tarihi	Tahsis Süresi	Tahsis Bitiş Tarihi
Sultangazi	Cebeci	6385	4 Ve 10	Arsa	16.092,6 TL Bedelle	06.11.2019	25 Yıl	06.11.2044
Tuzla	Aydınlı		3733	Arsa	1 TL Bedelle	22.01.2020	25 Yıl	22.01.2045
Kartal		1053	8 Güney KMS	Arsa	1 TL Bedelle	18.03.2020	25 Yıl	18.03.2045
Bağcılar	Bağcılar		1928 ve 1930+KMS	Arsa	1 TL Bedelle	18.03.2020	25 Yıl	18.03.2045

Bahçelievler	Kocasinan		14481	Arsa	1 TL Bedelle	18.03.2020	25 Yıl	18.03.2045
Sultangazi	50. Yıl	2615	11	Arsa	1 TL Bedelle	18.03.2020	25 Yıl	18.03.2045
Gaziosmanpaşa	Küçükköy	5608	2	Arsa	1 TL Bedelle	03.06.2020	25 Yıl	03.06.2045
Kâğıthane	Talatpaşa	2277	7+KMS	Arsa	1 TL Bedelle	03.06.2020	25 Yıl	03.06.2045
Büyükçekmece		415	1+Kuzey KMS		1 TL Bedelle	19.10.2020	25 Yıl	19.10.2045
Gaziosmanpaşa	Küçükköy	3033	1	Arsa	1 TL Bedelle	19.10.2020	25 Yıl	19.10.2045
Eyüpsultan	Gümüşsuyu	42	18	Arsa	1 TL Bedelle	19.10.2020	25 Yıl	19.10.2045

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; geçmiş yıllardaki Sayıştay denetim raporlarına istinaden enerji dağıtım firmalarına TEDAŞ adına tahsis işlemi yürütülmediği, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca irtifak hakkı tesis edildiği, 1 TL bedel üzerinden verilen irtifak haklarının Belediye tarafından imalatı yapılan projelere enerji verilebilmesi için verildiği, aksi takdirde tesise enerji alınamayacağı, kabul işlemlerinin yapılamayacağı ve bu tesislerin kamu kullanımına açılmasının aksayacağı, özel mülkiyete konu projelerle ilgili trafo talepleri için ise rayiç bedel tespitinin yapılarak 1 TL iz bedeli üzerinden irtifak hakkı verilmediği ifade edilmiştir.

Ancak; irtifak hakları, bir taşınmaz üzerinde yararlanmaya ve kullanıma rıza göstermeyi veya mülkiyete ilişkin bazı hakların kullanılmasından vazgeçmeyi kapsayan ve diğer bir taşınmaz veya kişi lehine aynî hak olarak kurulan yükümlülüklerdir. Bu haklar, malikine mülkiyet hakkının sağladığı bazı yetkileri kullanmaktan kaçınma veya yararlanana taşınmaz malikinin yüklü taşınmazı belirli şekilde kullanmasına katlanma olanağı tanımaktadır.

2942 sayılı Kanun'un "İrtifak hakkı kurulması" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'unda kapsama dâhil İdarelerin; alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'da, mülkiyetin gayri ayni hak tesislerinden biri olan irtifak haklarının, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun ilgili maddelerinde gösterilmiş işlemleri ifade ettiği belirtilmiştir. 4721 sayılı Kanun'da irtifak hakları; intifa hakkı, oturma hakkı, üst hakkı, kaynak hakkı ve diğer irtifak hakları olarak sayılmıştır. Ayrıca 4721 sayılı Kanun'un 780'inci maddesinde, irtifak hakkının kurulması için tapu kütüğüne tescilin şart olduğu hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanun'da, yukarıdaki hüküm ve irtifak haklarının Kanun'da gösterilen ihale usulleriyle tesis edileceğine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Buna rağmen İdare, bulguda bahsi geçen taşınmazlar üzerinde 2886 ve 4721 sayılı Kanun esaslarına uygun irtifak hakları tesis etmeyerek tahsis işlemi uygulamasında bulunmuştur. Bulgu konusu taşınmazların, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından İdarenin tahsis ettiği taşınmazlar listesinde yer alması konuyu doğrular niteliktedir.

Bu itibarla; ne özel elektrik dağıtım şirketleri ne de adına tahsis yapılan TEDAŞ, tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu olduğundan adı geçen Kuruluşa yapılan ve yukarıdaki tabloda detayları gösterilen taşınmaz tahsislerinin iptal edilip 2886 ve 4721 sayılı Kanunlara uygun irtifak haklarının tesis edilmesi İdare yararına olacaktır.

BULGU 52: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

2019 Sayıştay Denetim Raporu dâhil bugüne kadar İdareye gönderilen Sayıştay Denetim Raporları bilgi ve gereğinin yapılması için İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisine sunulmamış ve dolayısıyla denetim sonuçları hakkında Meclis bilgilendirilmemiştir

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetimin amacı" başlıklı 34'üncü maddesinde; bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmasının denetimin amaçlarından olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde ise, belediyelerde iç ve dış denetimlerin yapılacağı ve denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim raporları" başlıklı 35'inci maddesinde de "*(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.*" denilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporları, denetim sonucundan bilgi edinmeleri ve gereğini yapabilmeleri için mahalli idarelerin meclislerine gönderilmesi gerekmektedir.

Uygulamada ise 2019 yılı ve önceki yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarının bilgi ve

gereğinin yapılması maksadıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisine sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Sayıştay Denetim Raporlarının her yıl Faaliyet Raporu ile birlikte Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulduğu ifade edilmişse de, İBB Meclis Müdürlüğünden alınan bilgilere göre, denetim raporlarının görüşüldüğüne dair resmi bir tutanak, gündem maddesi veya belge mevcut değildir.

Bu itibarla, mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisine sunulması, gündeme alınması ve rapor maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 53: Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması

İdareye ait sosyal tesislere ilişkin olarak mevzuatın gerektirdiği bazı işlemler yapılmamış ve hazırlanması gereken bazı raporlar düzenlenmemiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesine göre büyükşehir belediyelerince sosyal tesisler kurulup işletilebilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2020/1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesindeki "(23) Kurum amirleri bizzat ya da denetim elemanları marifetiyle sosyal tesislerin işlemlerini, defter ve belgelerini zaman zaman ve her halükarda yıl sonlarında denetler. Düzenlenecek denetim raporları kurumlarda muhafaza edilir." hükmü uyarınca sosyal tesislerin yıl sonlarında İdarece denetimi zorunlu kılınmıştır. Söz konusu hükümlere 2018 ve 2019 yılı Tebliğlerinde de yer verilmiştir. Ayrıca 2020/1 no.lu Tebliğ'in 7'nci maddesinde; "Bu Tebliğde belirtilen esasların yanı sıra, 7/7/2017 tarihli ve 30117 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2017-6)'in uygulanmasına da devam olunur." düzenlemesi de yer almaktadır.

Belediyeler her iki tebliğin düzenlemelerine tabi olup sosyal tesislerle ilgili işlemlerin söz konusu tebliğlerin hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2017/6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ'in 5'inci maddesinde ise;

“Kapsam dahilindeki idareler, bu Tebliğin amacı doğrultusunda aşağıdaki tedbirleri almakla yükümlüdürler:

d) Sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının % 5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarlar ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanır. Bu hesaptan yapılacak harcamalarda, hizmetin sunumu açısından ihtiyaç duyulan döşeme ve demirbaş alımlarında Başbakanlık ve/veya Bakanlıkça çıkarılmış veya çıkarılacak olan tasarruf genelgesi, talimat ve tebliğlere uyulur.

h) Her bir sosyal tesis yöneticisi tarafından Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporu hazırlanarak takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar tesisin bağlı olduğu birim yöneticisine gönderilir. Bu raporlar birim yöneticisi tarafından konsolide edilerek Mart ayı sonuna kadar üst yöneticinin bilgisine sunulur ve kurumun internet sayfasında kamuoyu ile paylaşılır.” denilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İBB Sosyal Tesislerinin her yıl sonu itibariyle söz konusu tebliğlerde belirtilen şekilde denetlenmediği, herhangi bir rapor hazırlanmadığı, brüt satışlardan bakım onarım için yapılacak %5'lik kesintinin yapılmadığı, her bir sosyal tesis için hazırlanması gereken Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun ve buna ilişkin konsolide raporun çıkarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sosyal tesis hesaplarının hizmet alımı kapsamında mali müşavir ve İşletmeler Şube Müdürlüğü uhdesindeki Denetim Şefliği tarafından çeşitli süreçlerle incelendiği, sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yapılması için gelirin %5'inin ilgili hesaplara aktarılması yerine mevcut uygulamanın daha ekonomik olduğu, tadilat ve yedek parça alımlarının çeşitli ihaleler ile gerçekleştirildiği, bu uygulamanın kamu kaynağının kullanılması açısından etkin ve verimli olduğu, bulgu doğrultusunda Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun hazırlanarak mevzuatın gerektirdiği diğer işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, çeşitli denetimlerin yapıldığı ifade edilse de; Sosyal Tesislere ilişkin önemli bir mevzuat metni olan ve her yıl yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerinde yer verilen denetimin yapılması ve buna ilişkin raporların ihtiyaç halinde ibraz edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla çeşitli denetimlerin yapılıyor olması mevzuatla zorunlu görülen denetime engel değildir ve İdarenin bu konuda bir takdir yetkisi de yoktur. Ayrıca

%5'lik kesinti yerine mevcut uygulamanın daha ekonomik olduğu ifade edilmişse de, söz konusu kesinti ve öngörülen işlem mevzuat hükmüdür ve buna göre hareket edilmesi gerekmektedir. Çeşitli ihaleler ile alımların yapılması ve ihtiyaçların bu şekilde karşılanması %5'lik kesintiye engel teşkil etmemektedir. Söz konusu kesintinin özel bir hesapta tutulması ve bakım onarım, tadilat gibi harcamaların bu hesaptan harcanması sosyal tesislerin giderlerine ilişkin şeffaflığı artıracak ve mali disiplini sağlamaya yardımcı olacaktır.

İlgili mevzuat hükümleri gereğince, İdare sosyal tesislerinin denetiminin yapılması ve diğer yükümlülüklerin mevzuat uyarınca eksiksiz yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 54: Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Resmî Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında İdarenin Spor Tesislerinde Çalıştırılması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak devlet okullarında öğretmenlik yapan personel, ders dışı zamanlarda, hizmet alımı ihalesi kapsamında spor tesislerinde eğitim olarak çalıştırılmış ve kendilerine ihale kapsamında öngörülen ödemeler yapılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun; "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinde;

"Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz... Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz."

Kanun'un 89'uncu maddesinde de;

"Her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile Üniversite ve Akademi (Askeri Akademiler dahil), okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir."

Ücretle okutulacak ders saatlerinin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer hususlar Cumhurbaşkanı kararı ile tespit olunur." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memurlarının başka bir yerde çalışmaları ve kazanç temin etmeleri mümkün bulunmamaktadır. Öğretmenlere, ancak eğitim ve öğretim kurumlarında ek ders görevi verilebileceğinden, herhangi bir gerçek veya özel tüzel kişilikte ders görevi verilebilmesi de uygun bulunmamaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Valiliği (İl Milli Eğitim Müdürlüğü) arasında kapalı okul spor salonlarının kullanılmasına ilişkin ortak hizmet protokolü imzalanmış, protokol kapsamında Belediye tarafından yaptırılan spor salonlarında Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okulların öğrencilerine ve eğitim-öğretim yılı içerisinde ve/veya okul ders saatleri dışında üçüncü kişilere kullandırılmasına ilişkin hususlar belirlenmiştir. Söz konusu protokolde; çevre halkına verilecek hizmetler için okul idaresi marifetiyle her okul spor salonunda yeteri kadar görevlendirilecek eğitimcilerin ücretlerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılacak hizmet alımı kapsamında, eğitimci gideri olarak belirlenen saat ücreti üzerinden ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

2018/595166 ihale kayıt numaralı 2019 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi'nin teknik şartnamesinde "Spor Eğitimci 4" iş kalemi için aşağıdaki şekilde tarif yapılmıştır:

"İBB tarafından İstanbul genelinde yaptırılan okul spor salonlarının idare tarafından belirlenen aylık yapılan programla, öncelikle eğitim ve öğretim saatleri dışında tatil ve bayram günlerinde öğrencilere ve çevre halkına spor yaptıracak olan Üniversitelerin Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulu bölümlerinden mezun olmuş veya ilgili spor federasyonundan onaylı diploması olan; Brüt asgari ücretin % 82 fazlasının, iş kanununa göre aylık çalışma saati olan 225 saat'e bölümü sonucunda elde edilecek ücretten saatlik işveren payı çıkarılarak bulunan tutar, tüm vergiler dahil ders saat ücreti olarak kabul edilecektir. Bahse konu eğitimci işe başlama tarihinden sözleşme bitim tarihine kadar toplam 65.000 saat eğitim hizmeti vereceklerdir."

İdare uygulamasında spor tesislerinin işletilmesi işi ihale edilmekte ve her türlü gideri ile karı veya zararı Belediyeye ait olmak üzere spor tesisleri yüklenici firma tarafından işletilmektedir. Diğer bir ifadeyle, spor tesislerinin her türlü mal ve hizmet temini bedelleri İdare bütçesinden karşılanmaktadır.

Spor tesislerinin işletilmesinde spor eğitmeni olarak çalıştırılan 657 sayılı Kanun'a tabi öğretmenler için yükleniciye Belediye tarafından yalnızca çalışılan saat başına ihalede belirlenen birim fiyata göre ödeme yapılmakta, herhangi bir sosyal güvenlik primi ödemesinde bulunulmamaktadır. Yüklenici tarafından Belediyeden tahsil edilen bedellerden, teknik şartnamede tarif edilen ders ücretleri ihale kapsamında çalıştırılan 657 sayılı Kanun'a tabi öğretmenlere ödenmektedir.

Söz konusu uygulama, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca hem ticaret ve kazanç getirici faaliyet yasağına girmekte hem de özel hukuk hükümlerine tabi yüklenici şirkette ek ders görevi verilebilmesi mümkün bulunmamaktadır. 657 sayılı Kanun'a tabi bir memurun, herhangi bir şirket bünyesinde sosyal sigorta tescili yapılarak veya yapılmaksızın çalıştırılması, çalışmalarının karşılığında belirlenen tutarlarda kazanç temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Protokolde yer alan, okul idaresi marifetiyle her okul spor salonunda yeteri kadar görevlendirilecek eğitmenlerin ücretinin ihale kapsamında ödeneceğine ilişkin düzenleme, 657 sayılı Kanun'a tabi olarak görev yapanların çalıştırılması olarak yorumlanmamalıdır.

Öte yandan İdarenin de; eğitmen, usta öğretici veya öğretmen gibi personelin istihdamında, 657 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatı uyarınca belirlenmiş ikincil mevzuat ile ilgili düzenlemelere tabi olduğu, hizmet alımı yoluyla bu düzenlemelerin bertaraf edilemeyeceği hususu açıktır.

657 sayılı Kanun'a tabi öğretmenlerin söz konusu okullardaki spor tesislerinde yüklenici şirketin personeli gibi görev yapmasına ilişkin uygulama 657 sayılı Kanun'da düzenlenen kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağına aykırılık teşkil etmektedir. Bu bakımdan izlenmesi gereken yöntem, spor eğitmenlerinin/öğretmenlerin çalışması karşılığında yükleniciye ödeme yapılması değil, görev yapması istenen öğretmenlerin Valilik kanalıyla görevlendirilerek ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yayımlanan "Ders Dışı Eğitim Çalışmalarına Dair Esaslar" Genelgesi kapsamında belirlenen sınırlamalara da uyularak mevzuat hükümleri uyarınca ödenebilecek tutarların yine Belediye tarafından Valilik aracılığı ile öğretmenlere ulaştırılmasıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdaresi tarafından; bundan sonraki hizmet alımlarında öneri doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak; gerek protokol hükümlerinin gerekse de mevcut uygulamanın 657 sayılı Kanun hükümlerine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 55: KİPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Bazılarının Henüz Devredilmemiş Olması

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda konunun çözüme kavuşturulmasına yönelik KİPTAŞ Genel Müdürlüğü ile ek protokol çalışmalarının başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yürürlüğünü sürdüren bulgu konusu protokol hükümlerinin uygulanarak taşınmaz devirlerinin tamamlanması veya İdare değerlendirmesinde belirtilen ek protokol yapılması çalışmalarının tamamlanarak sorunun çözüme kavuşturulması açısından gerekli takip ve yazışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 56: Park, Yeşil Alan ve Kamu Bahçelerinin Yapım ve Onarım İşinde İhale Mevzuatına Uygun İşlem Tesis Edilmemesi

İdare tarafından ihalesi yapılarak 122.335.252,66 TL + KDV bedelle sözleşmesi imzalanan, 2020/406436 ihale kayıt numaralı İstanbul Geneli Park Yeşil Alan ve Kamu Bahçelerinde Yapım ve Onarım İşine ilişkin ihale dokümanında istenilen belgelerde rekabeti engelleyici hususlara yer verilmiş, ayrıca sözleşme imzalanmadan önce aranması gereken alt yüklenici listesi İdarece onaylanmadan sözleşme imzalanmıştır.

a) Yeterlik Kriteri Olarak İstenen Belgenin Rekabeti Engelleyici Nitelikte Olması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* denilmiştir.

Bahsi geçen ihaleye ait ilanın 4'üncü ve idari şartnamenin 7'nci maddesi incelendiğinde, ihaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri arasında; *"İlgili kurum tarafından düzenlenmiş, ihale tarihi itibarıyla geçerliliği olan Hafriyat Toprağından Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesisi İzin Belgesi"*ne yer verildiği görülmektedir.

Söz konusu belgenin muhteviyatı konusunda, belgeyi veren İBB Çevre Koruma Müdürlüğünden alınan bilgiler ışığında şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Hafriyat Toprağından Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesisi İzin Belgesi, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne göre verilmiştir.

- Bu izinler "Hafriyat Toprağı ve İnşaat/Yıkıntı Atıkları İnceleme Kurulu" kararına göre Yönetmelik'in 38'inci maddesine göre verilmiş olup Yönetmelik'in "Depolama Tesislerine İzin

Verilmesi ve İptali” başlıklı 38’inci maddesi, 26.03.2010 tarihli ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik ile 01.04.2010 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. 2010 yılında Yönetmelik’te yapılan bu değişiklik sonrasında ise, geri kazanım tesislerine izin verme yetkisi tam anlamıyla açıklığa kavuşturulmamıştır.

- Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’ne göre; 26.03.2010 tarihli değişikliğe kadar olan süreçte Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesis İzin Belgesi, Büyükşehir Belediyesince verilmiştir. Bu tarihe kadar düzenlenen iki belgeyi de İdarenin iştiraki olan ve ihaleyi kazanan yüklenici almıştır.

- 2010’dan sonra da İBB tarafından verilen başka bir izin olmamakla birlikte söz konusu belge şu şekilde sağlanmaktadır: İlçe Belediyesi ve ilgili kurumlardan faaliyet konusuna göre alınan “çalışma ruhsatı” ile birlikte İBB’den alınan “geçici depolama izni” 2010 yılından önce verilen “Geri Kazanım Tesis İzni” hüviyetinde olmaktadır. “Geçici depolama izni” tesise getirilen hafriyat kaynaklı toprağın o alanda biriktirilmesi ile ilgili bir izin olup çalışma ruhsatı da biriktirilen toprağın tesiste işlenmesi için kurulan ekipmanlar için verilmiş bir izindir.

Söz konusu mevzuat düzenlemeleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere; İdarece yapılan söz konusu ihalede sadece ihaleyi kazanan firmanın sahip olduğu bir belgenin istenmesi; temel ilkelerden olan rekabet, saydamlık, eşit muamele ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca teklifi daha düşük olmasına rağmen ihale komisyonu tarafından fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi suretiyle ihaleden elenmiş olan firmanın elenme gerekçesinde; Yönetmelik’e uygun olarak Hafriyat Toprağından Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesisi İzin Belgesini İBB’den almadığı, sadece ilçe belediyesinden çalışma ruhsatı aldığı, alınan belgenin bahsi geçen Yönetmelik’e ve eki belgelere uygun olmadığı ifade edilmiştir. Ancak İBB’nin ilgili belgeyi vermekle yükümlü birimi, yukarıda açıklandığı üzere; 2010’daki değişiklikten sonra böyle bir belge vermemektedir. Dolayısıyla ihale komisyonunun yaptığı değerlendirme isabetli olmamıştır. Yönetmelik’te yer alan belgenin artık verilmediği, daha önce belgeyi veren İdare tarafından bizzat açıklanmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ihaleye teklif veren isteklilerden sadece ikisinin belgelerinin eksiksiz olduğu, belgeleri uygun olan bu iki isteklinin tekliflerinin İdari Şartname’nin 35’inci maddesine göre değerlendirildiği, teklifi daha avantajlı olan firma tarafından "Hafriyat Toprağından Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesisi İzin Belgesi"

sunulması gerekirken, İlçe Belediyesi tarafından düzenlenen "İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Belgesi" ibraz edildiğinden uygun olmadığı ve söz konusu belgenin Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenmesi gerekirken İlçe Belediyesi tarafından düzenlendiği ve yukarıda adı geçen Yönetmelik'in ekinde bulunan standart formun içeriğinde yer alan pek çok bilginin olmadığı, dolayısıyla ibraz edilen belgenin standart forma göre düzenlenmediğinden isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakıldığı, teklifin değerlendirme dışı bırakılması gerekçelerinden biri olan (...Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenmesi gerekirken...) ifadede asıl anlatılmak veya ifade edilmek istenen konunun; söz konusu İş yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının tek başına yeterli olmadığı, bu belge ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesinden Hafriyat Toprağı Geçici Depolama Alanı İzni alınması gerektiği ve depolama izni olmadan firmanın herhangi bir imalat yapabilmesinin mümkün olmadığı, İhale Komisyon Kararına 10 günlük itiraz süresi boyunca herhangi bir itiraz olmadığı, tüm bu şartlar altında ihale şartlarını yerine getirmeyen bir istekliye ihale verilmesi ihale mevzuatına aykırılık teşkil edeceğinden ihalenin geçerli tek teklif sahibi olan istekli üzerinde bırakıldığı ifade edilmiştir.

İdare değerlendirmesinde, söz konusu belgenin standart forma göre düzenlenmediği ifade edilmişse de; belgenin hangi idare tarafından verileceği konusunda tereddütlerin olduğu ve bu yüzden iki belgenin birlikte sunulması ile İdari Şartname'deki belgenin sağlandığı bulguda anlatılmıştır. Dolayısıyla muhteviyatı konusunda tereddütlerin olduğu bir belgenin İdare tarafından Şartnameye yazılması katılımcı sayısını ve ihale sonucunu etkileyecek bir durumdur. İstekliler açısından bakıldığında, ihale tarihi itibarıyla verilmeyen bir belge (Bitkisel Toprak Geri Kazanım Tesis İzin Belgesi) yerine ilçe belediyesinden alınan işyeri açma ve çalışma ruhsatı ve İBB'den alınan Hafriyat Toprağı Geçici Depolama Alanı İzni'nin birlikte bu belge yerine geçeceği ihale dokümanlarından anlaşılamadığından rekabeti zedeleyecek bir durum ortaya çıkacaktır. Ayrıca söz konusu elenen istekli tarafından İhale Komisyonu Kararına bir itiraz olmadığı ifade edilmişse de, birçok firma tarafından ihale ilanında da yer alan bahsi geçen belgenin haksız rekabete neden olacağı konusunda itirazların yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, ihale sürecinde istenilen belgelerde rekabeti ve eşit muameleyi engelleyecek hususlara yer verilmemesi, ihale komisyonu kararlarında elenen firmalara ilişkin değerlendirmenin mevzuata uygun yapılması gerekmektedir.

b) Alt Yüklenici Listesi İdarece Onaylanmadan Sözleşme İmzalanması

İşe ait İdari Şartnamenin "Alt yükleniciler" başlıklı 18'inci maddesinde; *"İhale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir. Ancak işin tamamı alt yüklenicilere*

yaptırılamaz. İstekliler, ihale konusu yapım işinde alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işlere ait listeyi teklif ekinde vereceklerdir. İhalenin bu şekilde teklif veren istekli üzerinde kalması durumunda isteklinin işe ait sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesini İdarenin onayına sunması gerekir. Bu durumda alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.” denilerek alt yüklenici listesinin sözleşme imzalanmadan önce İdare tarafından onaylanması gerektiği ifade edilmiştir. Yapılan incelemede, ihaleye ilişkin alt yüklenici listesinin İdareye onay için sunulmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Sözleşme Tasarısının son maddesi olan “Diğer Hususlar Maddesi”nde; Alt Yüklenicilik Onayı başlığı altında; “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan kamu şirketi gibi kuruluşların yüklenici olması halinde; alt yüklenici onayları, bu kuruluşların yapacakları ihaleler sonuçlandıktan sonra gerçekleştirilecektir.” ifadesinin yer aldığı, bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan kamu şirketi gibi kuruluşların yüklenici olması halinde; sözleşme öncesi alt yüklenici listesinin idareye onay için sunulmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, İhaleye ait Sözleşme’nin veya Tip Sözleşme’nin 8’inci maddesinde;

“Sözleşme, ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütündür, İdareyi ve Yükleniciyi bağlar. Ancak, Sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümler esas alınır.

8.2.1. İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir

1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi

2- İdari Şartname,

3- Sözleşme Tasarısı,

4-Birim Fiyat Tarifleri ve cetveli,

5- Mahal Listesi,

6- Özel Teknik Şartname,

7- Genel Teknik Şartname,

8- *Ön / Kesin Projeler,*

9- *Açıklamalar (varsa),*

10- *Diğer Ekler.*” denilerek öncelik sıralaması belirlenmiştir. Dolayısıyla ihale konusu İşe ait İdari Şartname'de yer alan ve yukarıda da yer verilen hükme göre, alt yüklenici listesinin sözleşme imzalanmadan önce İdarenin onayına sunulması gerekmektedir. İdari Şartname'nin öncelik sıralamasına göre sözleşmeden ve sözleşme tasarısından önce geldiği sıralamada görülmektedir. Bu çerçevede İdari Şartname hükümlerine riayet edilmesi ve buna göre sürecin yürütülmesi uygun olacaktır. Ayrıca sözleşme imzalanma sürecinde 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde sayılı eşit muamele ve diğer ilkeler çerçevesinde hareket edilmesi uygun olacaktır.

Sonuç olarak, sözleşmenin ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun olarak imzalanması mevzuata uyumlu olacaktır.

BULGU 57: Sosyal Yardım Kapsamında Dağıtılmak Üzere Alınan Paketlenmiş Sütlerin İhale Yapılmadan Kamu İhale Kanunu'nun İstisnaları Düzenleyen Hükümü Hilafına Satın Alınması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği hükümlerine göre belirlenen ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere satın alınan birer litrelik paketlenmiş haldeki sütler, 4734 sayılı Kanun'un istisna hükümlerinin yer aldığı 3'üncü maddesinin (a) bendine göre ihalesiz olarak İstanbul İli Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği İktisadi İşletmesinden satın alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İstisnalar” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“İstisnalar

“a) Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,

...

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.” denilmektedir.

Anılan Kanun'un görevlilerin ceza sorumluluğunun düzenlendiği 60'ncı maddesinin son fıkrasında, “(Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/36 md.) 5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.” düzenlemesi yer almıştır. Kanun'un 5'inci maddesinde ise, idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini sağlamakla sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

İstisna hükümlerine göre yapılacak alımlarda, söz konusu temel ilkelerin hayata geçirilebilmesi, yasak ve ceza hükümlerinin taraflarca göz önünde bulundurulabilmesi için, öncelikle istisna kapsamındaki alımlar için bir usul ve esasın belirlenmesi, bu usul ve esasın da şeffaflık gereğince yayımlanıp duyurulmuş olması gerekmektedir.

Öte yandan, Kanun'un 3'üncü maddesi (a) bendine göre alım yapılabilmesi için bentte yer alan şartların mevcut olması gerekmektedir.

Öncelikle, doğrudan üreticilerden alım yapılabilecek olan mal, tarım ve hayvancılık ürünleridir. Ürün ise çoğunlukla; doğadan elde edilen, üretilen yararlı şey, mahsul olarak tanımlanabilir. Bu nedenle, doğrudan üreticilerin ürettiği ürünlerin, işlenip başka bir hale dönüştürüldükten sonraki hali, işlenmiş ürün olduğundan, artık doğrudan üreticinin ürünü olarak kabul edilemez. Bu nedenle, doğrudan üreticiden temin edilen sütün, bazı işlemlerden geçirilip sterilize edilerek (UHT) paketlenmekten sonraki hali, ürün olmaktan çıktığı gibi, bu işlenmiş haldeki paketlenmiş sütün satıcısı da doğrudan ürün üreticisi kapsamından çıkmaktadır.

İkinci olarak, alım yapacak kuruluşun; kuruluş amacı, o ürünün işlenmesi, değerlendirilmesi, iyileştirilmesi veya satılması olmalıdır. Veya kuruluşun bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Belediyelerin kuruluş amacı, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin görülmesidir. Belediyeler, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği, bir ürünün işlenmesi, farklı bir ürün elde edilmesi veya satılması için kurulmamaktadır. Ancak, kanunla verilen görevlerinden bazıları, gerek mal alımını gerekse ürün alımını gerekli veya zorunlu kılabilir. Bu gibi durumlarda yapılacak alımlar; 4734 sayılı Kanun'un ihale usulleri ile yapılmak durumunda olup kuruluş amacı ve mevzuatı gereğince işlemek değerlendirmek veya satmak olarak görülüp (3-a) maddesi kapsamında değerlendirilemez. Örneğin, Belediyece, aşevi kurulması durumunda, aşevinin yemek hazırlamak için ihtiyacı olan ürünleri, doğrudan üreticilerden Kanun'un (3-a)

maddesine göre istisna kapsamında temin etmesi mümkündür. Bu durumda, aşevinin kuruluş amacının işlemek, değerlendirmek ve satmak olduğu tartışmasız olduğu gibi doğrudan üreticiden alınacak süt, sebze meyve gibi unsurların da ürün olduğu şüphesizdir. Ancak, yemeklik sıvı yağın doğrudan üreticiden temin edilebilecek tarımsal ve hayvansal ürün olarak değerlendirilmesi mümkün olmadığı gibi bu nitelikteki alımın (3-a) kapsamında olmak üzere bir tarım kooperatifinden satın alınması da mümkün bulunmamaktadır.

Kanunun 3'üncü maddesi (a) bendi, kuruluşların, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği üreticilerden veya ortaklarından yapacakları; Et ve Balık Kurumunun canlı hayvan, et ve balık alımları, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumunun süt ve süt ürünleri alımları, Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat alımları, Orman Ürünleri Sanayi Kurumunun orman ürünleri alımları, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğünün çay alımları, Türkiye Şeker Fabrikalarının şeker pancarı alımı, Orman Bakanlığına bağlı fidanlıkların fidan alımları gibi alımların üreticilerinden temin edilmesine yönelik bir düzenleme olduğu aşikârdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Türk Dil Kurumu sözlüğünde, ürün tanımının, ham maddelerin işlenmesiyle elde edilen şeyi de içerdiği ve bu bağlamda doğrudan üreticiden temin edilen sütün bazı işlemlerden geçirilip sterilize edilerek (UHT) paketlenen sonraki halinin, ürün olmaktan çıkmadığı belirtilmiştir; ancak, işlenmiş şeyler ürün olmaktan çıkmamakta ama endüstriyel ürün haline gelmektedir. TDK sözlüğünde, ürünün sadece ham mallar için kullanılan bir ifade olmadığına gösterilmesi anlamında ikinci anlamı da verilmiştir. İkinci anlamdaki ürün, doğrudan tarım ve hayvancılık ürünü değil, endüstriyel ürün olup Türk Dil Kurumu sözlüğünde de "*Türlü endüstri alanlarında ham maddelerin işlenmesiyle elde edilen şey*" denilerek işlenmiş endüstriyel ürün olarak gösterilmiştir. 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesinde ise, "tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları" istisna edilmiştir.

İdare tarafından, Tarım ve Orman Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün 81 İl Müdürlüğü ile Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliğine gönderdiği 11.10.2019 tarihli "Kamu İhale Kanunu İstisna Hükümlerine İlişkin Görüş" konulu yazısında, Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerine bağlı iktisadi işletmelerden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a istisna maddesi kapsamında alım yapılabileceğinin ifade edildiği ve bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği hükümlerine göre belirlenen ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere satın alınan birer litrelik paketlenmiş haldeki sütlerin, 4734 sayılı Kanun'un istisna hükümlerinin yer aldığı 3'üncü maddesinin (a) bendine

göre ihalesiz olarak satın alındığı ve alım yapılan işletmenin de bu kapsamda bir işletme olduğu belirtilmiştir. Ancak, Kanun'un 3/a maddesi kapsamında alım yapılabilmesi için, satıcının 3/a istisna maddesi kapsamında alım yapılabilecek nitelikte olmasının yanı sıra, satılan şeyin de işlenmiş endüstriyel ürün olmaması gerekmektedir. Oysa, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınan sütler işlenmiş endüstriyel ürün niteliğindedir.

İdare tarafından; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların; belediyelerin görev ve yetkileri arasında yer aldığı ifade edilmiştir. Ancak, belediyelerin kuruluş amacı, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması olup, belediyeler bir şeyi "işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak" amacıyla kurulmamışlardır. Belediyelerin görevleri arasında muhtaç ve yoksullara yardım yapmanın yer alması, kuruluş amacının malları işlemek, değerlendirmek ve satmak manasına gelmemektedir. Diğer bir ifade ile belediyelerin kuruluş amacı, ham malları işleyip, iyileştirip katma değer katıp satmak değildir. Belediyelerin yoksul ve muhtaçlara yardım görevinin bulunması, belediyenin bu amaçla kurulduğu sonucunu doğurmaz. Belediyeler, 4734 sayılı Kanun'a tabi idareler olup, görev ve hizmetlerinin yerine getirilmesinde bu Kanun'da yer alan ihale usullerine göre ihtiyaçlarını temin etmek durumundadırlar.

BULGU 58: Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi

Toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan bazı kişiler için ücretsiz tarife uygulanmış ve bedelleri de İdare bütçesinden ödenmiştir.

a) Toplu Taşıma Araçlarında Bazı Günlerde Bazı Kişiler İçin İndirimli-Ücretsiz Kullanım Hakkı Verilmesi

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

"... il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, ... 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.

...

Cumhurbaşkanı birinci fıkraya hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.” denilmektedir. Ayrıca, Kanun’un aynı maddesinde, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin, toplu taşıma hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır.

Kanun maddesinde, ücretsiz veya indirimli tarifieden yararlanacak olanlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki kişiler yer almaktadır.

Bu düzenlemelere rağmen, İdarece, mevzuatında yer almadığı halde, bazı günlerde tüm kişilere, bazı günlerde ise belirli bazı kesimlere (öğrenci ve sınav görevlileri, 0-4 yaşında çocuğu olan anneler gibi) ücretsiz olarak hizmetten yararlanma hakkı tanındığı, söz konusu yararlanmalar karşılığında oluşan geçiş bedellerinin, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kanun’un yukarıda zikredilen maddesi gereği kamu kurumlarına (kanuni düzenleme ile cevaz verilenler dışında) ücretsiz veya indirimli mal ve hizmet temini yasaklanmıştır. Bu bağlamda mevzuatta taşıma hizmeti bedellerinde indirim yapılabileceğine dair hüküm bulunmayan günlerde (YGS-LYS-YKS vs. gibi) ve/veya mevzuatta ücretsiz/indirimli yararlanma hakkı tanınmayan kişilere (Sınav görevlileri ve öğrenciler, 4 yaşın altında çocuğu olan anneler gibi) meclis kararı ile uygulanan genel indirimler/ücretsiz kullanımların mevzuatta herhangi bir karşılığı olmadığından, bu şekilde bir uygulama yapılması da, uygulamadan kaynaklanan bedellerin Belediye bütçesinden ödenmesi de mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafında; trafik yoğunluğunun azaltılması, toplu ulaşımı teşvik edilmesi, özel araç kullanımının azaltılması ve buna bağlı olarak otomobil kullanımından kaynaklı karbon salınımını azaltmak amacıyla bazı günlerde ücretsiz-indirimli tarife uygulandığı, ayrıca annelerin sosyal hayata katılımını artırmak ve aile ekonomisine katkıda bulunmak amacıyla; İstanbul’da 4 yaş ve altında olan yaklaşık 1 milyon 160 bin çocuğun annelerine ücretsiz ulaşım kartı verilmesi ve toplu taşıma kuruluşlarının işbu ücretsiz taşımadan dolayı oluşabilecek muhtemel kayıplarının Belediye bütçesinden karşılanması konusunda Meclis Kararı alındığı, akabinde UKOME Kararı ile de Anne Kart adlı İstanbulkart düzenlemesinin gerçekleştirildiği ifade edilmiş ise de; bulgu da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; hangi amaçla olursa olsun, hizmet sunumunda ücretsiz veya indirimli tarife uygulama belirleme yetkisi 4736 sayılı Kanun gereğince Cumhurbaşkanına aittir.

Netice olarak; mevzuatına göre, toplu taşıma araçlarından kimlerin ücretsiz veya indirimli olarak yararlanabilecekleri belirlenmiş olduğundan, mevzuatında yer almayan kullanıcılara bazı günlerde ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı tanınmaması ve karşılığının bütçeden ödenmemesi uygun olacaktır.

b) Ücretsiz-İndirimli Kullanım Hakkı Tanınan Kişilerin Toplu Taşıma Araçlarından Yararlanması Karşılığında, İlgili İşletmecilere Belediye Bütçesinden Ödemede Bulunulması

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

“ ...

(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/88 md.) İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri kapsamında hizmet verecek toplu taşıma araçları, toplu taşıma hizmetlerinin kapsamı ile bu hizmetlerden ücretsiz ve indirimli yararlanmaya ilişkin usul ve esaslar, Maliye, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, İçişleri, Çevre ve Şehircilik ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarının görüşleri alınmak suretiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

...

(Ek fıkra: 27/3/2015-6637/17 md.) İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri kapsamında, belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım aracı ile özel deniz ulaşımı aracı için bunların işletmecilerine, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten ilgili belediyeler aracılığıyla her ay gelir desteği ödemesi yapılır. ... yapılacak ödemeye ilişkin diğer esas ve usuller Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken altı ay içinde belirlenir...” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre de, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında;

“f) ... ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; ... işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

...

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,” bulunmaktadır.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin ikinci fıkrasına 16.05.2018 tarihinde yapılan düzenleme ile üçüncü cümle eklenmiştir. Söz konusu düzenleme aynen: *“Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. ... Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”* şeklinde olup atıf yapılan birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesi ise, *“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek”* şeklindedir.

İdarede, anılan mevzuata göre indirimli/ücretsiz geçiş hakkı bulunan kişilerin sunulan hizmetten yararlanmaları karşılığında oluşan geçiş bedelleri farklarının, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden destek olarak ödendiği görülmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesine 16.05.2018 tarihinde yapılan eklemelerden önce, maliyetler veya belediye tarafından indirimli veya ücretsiz taşıma yaptırılması gerekçeleriyle toplu taşıma operatörlerine sübvansiyon ödemesi yapılmasına izin veren herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Söz konusu tarihten sonra da, yapılan düzenleme, taşıma birlik veya kooperatiflerine münhasır bir düzenlemedir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde yer alan *“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait... taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir...”* ifadesinde kaynak aktarımı dahil izin verilen taşıma işleri, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşıma işleri ile sınırlı olup toplu taşımacılık hizmeti ile ilgili değildir.

Mevzuat hükümleri incelendiğinde; 16.05.2018 tarihine kadar yalnızca 4736 sayılı Kanun'da belirtilen kişilere belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerinde indirimli tarife belirlenmesine cevaz verildiği anlaşılmaktadır. Ancak, mevzuatta belirtilen kişilere yapılan ücretsiz/indirimli toplu taşıma hizmeti için herhangi bir özel kişi/kuruluşa destek ödemesine cevaz verilmemiştir. Bu bakımdan söz konusu dönemde ücretsiz/indirimli taşıma hizmeti sağlamaları nedeniyle, gerek ruhsat alınarak gerekse hat kiracısı veya hizmet sunucusu olarak toplu taşıma hizmeti gören bir kısım kişi/kuruluşlara Belediye bütçesinden herhangi bir ad altında ödemede bulunulması mümkün görülmemektedir.

5216 sayılı Kanun'da 16.05.2018 tarihinde yapılan düzenleme sonrası için ise, büyükşehir belediyelerine bir kısım taşıma hatlarında yapılacak taşıma hizmeti için ihale yapılması ve o bölgede faaliyet gösteren taşıma birlik ve kooperatiflerinden taşıma hizmeti temin edilebilmesi yetkisi tanınmıştır. Yine bu tarihte, kendilerinden hizmet alınan taşıma birlik ve kooperatiflerine, büyükşehir belediyeleri tarafından ücretsiz ya da indirimli yolcu taşınması yaptırılır ise, ücretsiz taşıma ya da indirimden kaynaklanan maliyete ilişkin olarak taşıma birlik ve kooperatiflerine belediye tarafından gelir desteği yapılabileceği düzenlenmiştir. Ancak burada verilen yetkiyi sınırsız bir yetki olarak düşünmemek gerekmektedir. Öncelikle mevzuatta belirtilen şartları taşımak kaydıyla ücretsiz ve indirimli taşıma hizmeti dolayısıyla belediye tarafından yapılacak gelir desteği ödemesi ancak taşıma birliklerine ve kooperatiflerine yapılabilecektir. Söz konusu ödemelerde, 5216 sayılı Kanun gereğince yapılan ihalenin şartname ve sözleşmelerinde yer alan düzenlemeler de önem taşıyacaktır.

4736 sayılı Kanun gereğince indirimli veya ücretsiz kullanımlar nedeniyle, işletmecilerin uğradıkları kayıplar, ancak, ilgili mevzuat ile getirilen düzenlemeler kapsamında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca karşılanabilmektedir. Mevzuatta, söz konusu destek niteliğindeki ödemelerin, belirlenen usul ve esaslara göre Bakanlıkça belediyeler aracılığıyla yapılacağı düzenlenmiş bulunduğundan, bu tutarların haricinde, belediyelerce herhangi bir destek ödemesinde bulunulmasına imkân veren yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan sebepler itibariyle, kamu idaresinin, salt kamu hizmeti niteliğine istinaden toplu taşıma hizmetinde sınırsız fiyat/indirim belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Mevzuatın yetersiz olması ya da güncelliğini yitirmesi, hizmetin daha düşük bedellerle veya ücretsiz-indirimli tariflerinin kapsamının genişletilerek belde halkının memnuniyet ve refahının

yükseltilmesi gibi gerekçeler, idarelere yasama organının yerine geçerek karar alma ve uygulama hakkı vermemektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; İdare tarafından kişi ve kuruluşlara ücretsiz/indirimli toplu taşıma hizmeti gördürülmesi ya da toplu taşıma tarifesinin güncel maliyetlerin altında belirlenmesi gerekçe gösterilerek gelir desteği ödemesi yapılmasının kanuni düzenlemeye uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

İdarenin söz konusu hizmetin bilfiil kendisi tarafından gerçekleştirilmesi durumunda, hizmet sunumundan elde edilen gelir ile gider farkının bütçeden karşılanabileceği ileri sürülebilse de, bu durum ancak kişilerin isteği ve talebi olmaksızın görülen (ya da gördürülen) kamu hizmetleri için geçerli olabilecek bir durumdur. Mevzuatımızda kamu hizmetlerinin sunumu ve ücretlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler idareyi bağladığı gibi, çoğunlukla hizmet sunulan kişilere de bir takım hak ve yükümlülükler getirmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre; "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) (2) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.*" Dolayısıyla, kişilerin talebine bağlı olarak kamu idarelerince sunulan hizmetlerin gerektirdiği giderlerin, ilke olarak hizmetten yararlananlarca ücret olarak ödenmesi gerekmektedir. Söz konusu hizmet karşılığında alınacak ücretlerin düzeyinin, hizmetin sürekliliği ve etkinliğinin sağlanabilmesi için, gerek 5018 sayılı Kanun uyarınca kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması göz önünde bulundurularak gerekse 4736 sayılı Kanun dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Düşük veya sıfır fiyatla hizmet sunumu, kamu kaynağı tahsisinde etkinliği azaltıcı bir uygulamadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; belediyelerin toplu ulaşım ile ilgili yükümlülüklerini ilgili mevzuat gereği özel sektör vasıtasıyla da yerine getirebildikleri, 2020 yılı içerisinde sübvansé yapılan taşımacılık türlerinde yapılan geçiş sayısının yaklaşık %40'ının ücretsiz ve indirimli yolculara ait olduğu, bu nedenle özel sektör taşımacılığının kaybının aylık 10.000 TL civarında bulunduğu, ilgili Bakanlık (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) tarafından sağlanan gelir desteğinin ise aylık 1330 TL olması sebebiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde yer alan; taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemesi yapılacağı düzenlemesine istinaden bahsi

geçen maliyet ile gelir arasındaki farkın Belediye Meclis Kararları kapsamında Belediye bütçesinden sübvansane edildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, 5216 sayılı Kanun'a atıf yapılmıştır. Ancak, söz konusu Kanun düzenlemesi, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarında bulunan ve önceden birlik ve kooperatiflerce yerine getirilen ilçe-il merkezi arasındaki toplu taşımalara ve ücretlerine çözüm bulunması amacıyla yapılmış ve gelir desteğinin sadece taşıma birlik veya kooperatiflerine yapılabileceği belirtilmiştir. Yine bulguda da belirtildiği gibi, söz konusu birlik ve kooperatiflerin ihaleyle taşıma hizmeti sunumuna hak kazanmış ve ihale şartları da önceden belirlenmiş olması gerekmektedir. İstanbul ili genelinde ise, 16.05.2018 tarihinden sonra ihaleyle taşıma hizmeti sunucusu olarak belirlenmiş bu şekilde birlik ve kooperatif bulunmamaktadır.

Netice olarak; toplu taşıma hizmetine ilişkin indirimler ile sübvansiyon ödemeleri hususunda mevzuata uygun işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 59: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal ve kültürel destekler ile belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerde görüldüğü üzere; sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir husus konu edilememektedir. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmelerinde, sosyal ve kültürel faaliyetler ile Belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma vb. konularda mevzuata aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi (sosyal denge sözleşmesi)'nin "Sosyal Yardım ve Destekler" kısmındaki 16'ncı maddesinde;

"(1) Çalışanların İstanbul sınırları içerisinde Asya ve Avrupa Yakasında konut sahibi olabilmesi için çalışma yapar.

(2) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü çalışanlarının

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı ve iştiraklerine bağlı spor ve sosyal tesislerinden indirimli olarak faydalanması için çalışma yapar.”

17’nci maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde görev yapmakta olan personelin (İşçi, memur, sözleşmeli personel) vefat etmeleri durumunda ücretsiz olarak yararlandıkları tüm hizmetler ile personelin eş, anne- baba ve çocuklarının vefatları ve boş mezar yeri tahsisleri için uygulanan %50 indirimden; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği ’nin 4 üncü maddesinin 7 nci fıkrasında yeni bir düzenleme yapılarak İSKİ ve İETT Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmakta olan personelin (işçi, memur, sözleşmeli personelin) vefat etmeleri durumunda tüm hizmetlerden ücretsiz; eş, anne-baba ve çocuklarının vefatları halinde %50 indirim uygulanması yönünde gerekli çalışma ve mevzuat değişikliğini yapar.”

18’inci maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ Genel Müdürlüğü ve İETT Genel Müdürlüğü memur ve sözleşmeli personeline memurların okul öncesi çocuklarının ihtiyaçlarına cevap verebilecek sayıda mer’i mevzuatlara göre yasal denetiminin sağlandığı uygun pedagoğ ve öğretmen kriterini sağlayan kreş açılması veya kreş hizmeti veren kurumların hizmetinden faydalandırılmasına yönelik çalışma yapar.”

19’uncu maddesinde;

“İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ Genel Müdürlüğü ve İETT Genel Müdürlüğü memur ve sözleşmeli personeline ulaşım için kullanılan mavi kartın, personelin kimlik kartında entegre olan İstanbul Kart’a dönüştürülmesini ve aylık belirlenen bedelin TL olarak yatırılması için çalışma yapar.

20’nci maddesinde ise;

8 Mart Dünya Kadınlar Günü münasebeti ile çalışan kadınlara yönelik işbirliği kapsamında etkinlikler düzenlenir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sosyal denge sözleşmesinde, personelin konut sahibi olabilmesi için çalışma yapılmasına ilişkin hüküm konulmasının, sosyal tesislerden ve spor tesislerinden indirimli yararlanma hakkına dair

maddelere yer verilmesinin Belediyenin mevzuat gereği görev ve yetkisi dahilinde olduğu belirtilmiş ve söz konusu hususlara ayrıca sosyal denge sözleşmesinde yer verilmesinin mevzuata aykırı olmadığı, sözleşmeye konu olan bazı hususların çeşitli gerekçelerle uygulanmadığı ve personelin belediye spor tesislerinden indirimli yararlandırılmasının sözleşme çerçevesinde yapılan bir uygulama olmayıp İşletmeler Şube Müdürlüğü tarafından uygulanmakta olan indirim oranlarının sözleşmede aynen yer alması şeklinde yapılmış bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu hususların sözleşmede yer alması 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5'inci Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasına aykırıdır. Bulguda da yer verilen ilgili hükümde sosyal denge sözleşmesinin kapsamı belirlenmiş ve nelerin sözleşmede olacağı açıklanmıştır. Kaldı ki, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin sosyal denge tazminatını belirlemek üzere yapılacağı açıkça ifade edilmiştir. Durum böyle iken İdarece farklı mevzuat kapsamında ele alınması gereken konulara sosyal denge sözleşmesinde yer verilmesinin hatalı olduğu düşünülmektedir. Aksi takdirde sosyal denge sözleşmesi amacını aşarak birçok konunun düzenlendiği karma bir sözleşme metni halini alacaktır.

2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. İlgili mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin de "sosyal denge sözleşmesi"dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınıramın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenleme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların

veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak; sosyal ve kültürel faaliyetlerden, belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma vb. konuların düzenlenme metni; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun'un uyarınca akdedilen ve Anayasa'nın 128'inci maddesi uyarınca da tüm tarafları bağlayıcı olan Toplu Sözleşmelerdir. Dolayısıyla, Toplu Sözleşmelerin uygulama metinlerinden biri olan sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

Netice olarak; belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmelerinde yer alan yukarıda da yer verilen benzeri düzenlemeler mevzuata aykırıdır. Sosyal denge tazminatı ödenmesine imkan veren sözleşmelerde, mevzuatta yer almayan hususların düzenlenmesi uygun olmayıp yalnızca sosyal denge tazminatı ödenmesi ile ilgili düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 60: Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemeleri zamanında giderleştirilmemekte, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemleri tek seferde yıl sonunda yapılmakta ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listeler üç ayı aşacak şekilde düzenlenmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

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

Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise;

“Muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede

kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.”

Düzenlemeleri yer almaktadır.

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İlk Madde ve Malzemeler Hesabında kayıtlı bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği; birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yıl sonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği; İdarenin Mali Kontrol Müdürlüğüne yayımlanan 30.07.2018 tarihli ve 322 sayılı kurum içi Başkanlık Tebliği ile taşınır işlem sürecinde yer alan personele gerekli bilgilendirme yapıldığı halde hatalı uygulamaların devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli bilgilendirme çalışmalarının yapılacağı ve işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılması hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, 2020 yılı içerisinde üçer aylık dönemleri aşacak şekilde yapılan İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin giderleştirme iş ve işlemleri, mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 61: Kurum Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklarının Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların ödenek yetersizliği nedeniyle yasal ödeme süresi içinde ödenememesine binaen hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra vekâlet ücreti ödenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 11’ inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Devlet memurları kanun,

tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği",

İkinci fıkrasında;

"Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği",

Üçüncü fıkrasında ise;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği" belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34' üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise,

"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay

ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde kamu idarelerince ödenmesi gereken giderler muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenirken, ilama bağlı borçların ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların öncelikle ödenmesi gereken borçlar arasında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ilama bağlı borçlar zamanında ödenmediği takdirde gecikme faizi ve icra masrafları gibi ek yük getirici ödemelere sebep olduğundan, öncelikle ödenmesi hususuna dikkat edilmesi gerektiği ortadadır. Ayrıca, mevcut ödeneklerin kullanımında, öncelikle ödenmesi gereken borçların ödenmesine öncelik verildiği takdirde, ilamlarda öngörülen ödemelerin ödenek yetersizliği sebebiyle yapılmaması durumuyla da karşı karşıya kalınmayacaktır.

Buna göre, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin zamanında yapılmaması hem ödenen faiz giderlerinin artmasına hem de hak sahibi tarafından icra takibi başlatılması sebebiyle icra masrafları ödenmesine neden olmakta; diğer taraftan ise, yeni bir tazminat davasına yol açma riskini de taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun’un 28’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 8’inci ve 34’üncü maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebep olunmaması için idareler tarafından bu tür ödemelerin geciktirilmeksizin ve ödeneği bulunup bulunmadığına bakılmaksızın öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ödenek yetersizliği gerekçesiyle, idari davalarda otuz günlük yasal süre içerisinde, hukuk davalarında ise kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisinde ilama bağlı idare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ödemesi, ayrıca idari davalarda yasal süre bitiminden itibaren icra takibi başlatılmış ise icra vekâlet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki, İdare tarafından ilama bağlı borçların yasal süreleri içerisinde ödenmesi halinde yasal faizin dışında gecikme faizi ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Ayrıca, idari davalardan kaynaklanan borçların 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen ödeme süresine uygun

ödenmesi halinde davalı ya da vekillerince icra takibi başlatılamayacağı için, ilamdan kaynaklanan vekâlet ücreti dışında ayrıca icra vekâlet ücreti de ödenmeyecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ödenek yetersizliği nedeniyle hiçbir ilama bağlı ödemenin geciktirilmediği ifade edilse de; bulgu konusu tespiti ilişkin hiçbir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Netice olarak, ilama bağlı borçların yasal sürelerinde ödenmemesi sonucunda gecikme faizi ve icra vekâlet ücreti gibi ek külfetlere sebep olunmaması için, ödenek kullanımının doğru planlanması, ödemelerin mevzuatında öngörülen öncelik sıralamasına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi ve ödenek yetersizliğine düşülmesine engel olacak tedbirlerin alınmasının İdarenin yararına olacağı düşünülmektedir.

BULGU 62: Bazı Ticari Taksilerin Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadığı Halde Faaliyette Bulunması

İstanbul genelinde yolculuk taleplerinin hızlı bir şekilde karşılanması, boş gezen taksilerin oluşturduğu trafik yükünün azaltılması, ulaşım hizmetlerinde gerekli güvenlik, kalite, kamu yararı ve koordinasyon sağlanması amacıyla kurulan Taksi Yönetim Merkezine, ticari taksilerin çoğu kayıtlı değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; ... kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek...” denilerek büyükşehir belediyesi, il genelinde ulaşım hizmetlerinin yürütülmesinde ve organizasyonunda yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun'un 9'uncu maddesinde ise;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır...” hükümleri yer almaktadır.

Diğer yandan, 25.05.2017 tarihli ve 2017/4-6 sayılı UKOME kararıyla son halini alan Ticari Taksi ve Taksi Dolmuş Yönergesi'nin 12'nci maddesinde;

“Taksi Yönetim Merkezi sistemine dahil olmayan taksiler, taksi taşımacılığı hizmeti veremez. Taksi taşımacılığı faaliyeti devam ettiği sürece araçta kurulu Taksi Yönetim Merkezi Sistemi çalışır vaziyette bulundurulacaktır. Taksi şoförü, sistemin arızalı olması ve çalışmayı durdurması halinde teknik destek hattını arar ve destek alır. Gerekli ise, en geç 24 saat içerisinde arızanın giderilmesi için taksiyi Taksi Yönetim Merkezi yetkili servisine götürmelidir. Taşımacı sisteme tanımlanmamış herhangi bir alet, kablo, uzantı takılmasından ve/veya sisteme dışarıdan müdahale edilmesinden sorumludur.” denilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince UKOME kararları tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişiler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Ticari Taksi Yönetim Merkezi ile elektronik ödeme sistemi, taksilerin takibi ve uzaktan denetimi, panik bar butonu, bilgi ekranı, güvenli sürüş ve kimlik doğrulama sistemleri gibi çağın gereklerine uygun ve modern bir yapı oluşturularak sisteme dahil olunması tüm taksilerde zorunlu kılınmıştır. Tüm sistemin kurulum maliyeti de İdarece üstlenilmiştir.

TÜİK rakamlarına göre İstanbul nüfusu, 2020 yılında 15.462.452'ye ulaşmıştır. İdareden alınan verilere göre ise gün içinde ortalama 1.104.355 kişi ticari taksiler ile yolculuk yapmaktadır. Oldukça yoğun kullanılan bir ulaşım aracına ilişkin yolculukların sürekli denetlenmesi, uzaktan takibinin yapılması, güvenliği artırıcı önlemlerin alınması pek çok açıdan önem arz etmektedir.

Söz konusu mevzuat ve idari düzenlemeler uyarınca tüm taksilerin söz konusu sisteme dahil olması zaruri iken, 2020 yılı sonu itibariyle, 17.395 ticari taksiden 6.765'i sisteme geçmiş olup geri kalan 10.630'u sisteme dahil olmadan faaliyette bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Taksi Yönetim

Merkezine kayıtlı taksi sayısının 28.05.2021 itibariyle 14.474 olduğu, Emniyet Genel Müdürlüğünün 03.01.2020 tarihli ve E.128 sayılı Genelgesi ile söz konusu araçların gerekli şartları sağlayamadığı ve bu nedenle sürenin 31.12.2021 tarihine kadar uzatıldığı, bu durum üzerine 23.12.2020 tarihli ve 2020/7-5 sayılı UKOME Kararı ile de taksi, taksi dolmuş ve minibüs tipi taşıtlara kamera takılma uygulamasının 31.12.2021 tarihine kadar uzatılması yönünde karar tesis edilmiş olduğu, taksilerin tamamının yılsonuna kadar Taksi Yönetim Merkezi Sistemine geçmelerinin öngörüldüğü ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda belirtilen kanuni ve idari düzenlemeler gereği tüm ticari taksilerin sisteme kaydının yaptırılması zorunlu olduğundan, kayıtlı olmaksızın faaliyette bulunulmasının önlenmesi için gerekli çalışmaların yapılması ve Ticari Taksi Yönetim Merkezine kayıt yaptırmadan faaliyet gösteren ticari taksilere caydırıcılık anlamında gerekli idari ve hukuki işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
KIPTAŞ ile Yapılan Protokole İstinaden İdareye Devredilmesi Gereken Taşınmazların Devir İşlemlerinin Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 55 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçlarının Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla 47 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İdarenin Çeşitli Birimlerinde Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi” başlığıyla 60 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gecekondü Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 48 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarece Tahsil Edilen Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere Ait Sabit ve Mobil Haberleşme Geçiş Hakkı Bedellerinin

			İdarece Tahsil Edilmesi ve Söz Konusu Bedellerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi” başlığıyla 45 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20’sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve İdarece Söz Konusu Gecikme Zamlarının Takip Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarece İfa Edilmesi Gereken Toplu Ulaşım Hizmetlerine Ait Ücretlerin Tahsil Edilmesi ve Toplanan Gelirin Paylaştırılması İşlerinin Belediye Şirketine Devredilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Toplu Ulaşım Hizmetlerine Ait Ücretlerin Tahsil Edilmesi ve Toplanan Gelirin Paylaştırılması İşlerinin Belediye Şirketine Devredilmesi” başlığıyla 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Toplu Taşıma Ücret Tarifesinin Belediye Meclisi Yerine Ulaşım Koordinasyon Merkezi Tarafından Belirlenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine uygun olarak işlem tesisi edilmiştir.
İdarece İfa Edilen Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı Sayıştay Raporunda üç şıklı olarak yer alan bulgunun; "Denetim Kartına Sahip Kişilerin İdarece Yürütülen Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalanması" konusuyla ilgili şıkkı, 2020 yılında söz konusu kişilerin toplu taşıma hizmetlerinden yararlanmaması sebebiyle SDR 'de yer almamıştır. Diğer hususlar ise Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Toplu Taşıma Hizmetlerinde Mevzuatta Yer

			Almayan Kişiler İçin Ücretsiz Tarife Uygulanıp Bedellerinin Bütçeden Ödenmesi” başlığıyla 58 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Otoparklarına İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz Kullanım Hakkının Yer Alması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamakta olup 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporundaki hususlarla ilgili tahsilatlar sağlanmıştır.
İdare Alacaklarına İlişkin Ödeme Emirlerine İtiraz Edenlerden Haksız Çıkma Zammının Tahsil Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamaktadır.
Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İdarenin Ecrimisil ve Kira Gelirleri Tahsilat Oranının Düşük Olması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Ecrimisil ve Kira Gelirlerine ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması” başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Olan Alanlarda Faaliyet Gösteren Eğlence İşletmelerinden Eğlence Vergisinin Tahsil Edilmemesi ya da Eksik Tahsil Edilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamaktadır.
İdarenin Tasarrufunda Olan Yerlerin Kültür ve Sanat Faaliyetleri İçin Kullanılmasından İşgal Harcı Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamakta olup 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporundaki hususlarla ilgili tahsilatlar sağlanmıştır.
İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otoparkında(Bayrampaşa Otoparkı) Ruhsatsız Olarak Faaliyet Gösteren İş Yerlerine İdare Tarafından Herhangi Bir Yaptırım Uygulanmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun 50 numaralı bulgusu olarak düzenlenmiştir

Kazı İşlerine İlişkin İrat Bedeli, Malzeme Zayiat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “İSKİ Tarafından Yapılan Kazı İşlerine İlişkin Malzeme Zayiat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin Ruhsat Verilirken Tahsil Edilmesi Gerekirken İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi” başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.(İSKİ hariç diğer kurum ve şirketlerle ilgili sorun çözüldü İSKİ için tekrar yazıldı bulgu)
İdare Tarafından Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Esnasında Alınması Gereken Teminat Bedellerinin Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Alınmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Sırasında Alınması Gereken Teminat Bedellerinin İSKİ’den Alınmaması”

			başlığıyla 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.(İSKİ hariç diğer kurum ve şirketlerle ilgili sorun çözüldü İSKİ için tekrar yazıldı bulgu.)
İdare Tarafından Altyapı Kazı İzni Harcının Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Peşin Tahsil Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarece bulgu konusu husus doğrultusunda gerekli işlemler tesis edilmiştir.
Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına Yönelik Olarak Düzenlenen İzin Belgeleri İçin Büyükşehir Belediye Meclisince Ücret Tarifesi Belirlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İBB Meclisince tarife belirlenerek bulgu doğrultusunda işlem tesis edilmiştir.
Açık Hava Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşinde Şartname ve Sözleşmelere Göre Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Açık Hava Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşinde İhale Sonrasında Reklam Ünitelerinin Yerlerinin Değiştirilmesine İzin Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus düzeltilmiştir.

İntifa Hakkı Sözleşmesine Aykırı Tasarrufta Bulunan Spor Kulübü Derneğinin İntifa Hakkının İptal Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 24 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Metro İstasyonlarındaki Tanıtım Amaçlı Yönlendirme Levhalarının İdare Tarafından Kiraya Verilmesi Gerekirken İdare Şirketince Kiraya Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	17.12.2020 tarihli ve 1367 sayılı İBB Meclis kararı ile düzeltilmiştir.
Durakların Modernizasyonu ve İntifa Hakkı Tesisi İşinin Şartnamesinde Düzenlenen Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Belediye Şirketine İdarece Bir Yaptırım Uygulanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında cezai işlem uygulandığı görülmüştür.
İdare Taşınmazlarının Kira Sürelerinin Bitiminde İhale Yapılmaksızın Yeni Sözleşme İmzalanması Suretiyle Kira Sürelerinin Uzatılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Usulü Haline Gelmesi” başlığıyla 19 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Taşınmazlarının Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer

Olmaksızın Üçüncü Kişilerce Kullanılması veya Aynı Kişilerce Kiraya Verilmesi			Bulgular” bölümünde, “Taşınmazların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Üçüncü Kişilerce Kullanılması” başlığıyla 22 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Tarafından Kiralanan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Kiralama Suretiyle Edinilmiş Olan Film Platosunun Uzun Süre Boyunca Aktif Bir Şekilde Kullanılmamasına Rağmen Kiracılık Hakkının Devam Ettirilmesi” başlığıyla 21 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Diğer Kurum ve Kuruluşlara Tahsis Edilen Taşınmazlardan Bazılarının Tahsis Amacı Dışında Kullanılmasına Rağmen İdare Tarafından, Mevzuatta Belirtilen Yaptırımların Uygulanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi” başlığıyla 25 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Meclis Kararı ile Belediye Şirketlerine Devredilen Bazı Taşınmazlar Üzerindeki İşletme Haklarının Süresinin Sona Ermesine Rağmen Yeniden Meclis Kararı Alınmaması Nedeniyle Belediye Şirketlerinin Fuzuli Şagil Konumuna Düşmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus düzeltilmiştir.
İdarece Usulüne Aykırı Olarak Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bir

Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi			Spor Kulübü ile Bir Dernek Lehine Usulüne Aykırı Olarak Kurulan Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinden Söz Konusu Kuruluşların Yararlandırılmaya Devam Edilmesi” başlığıyla 23 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Genel Bütçeli Bir Kamu İdaresi Tarafından Belediye Lehine İrtifak Hakkı Kurulan Taşınmazın İdarece Bir Spor Federasyonuna Tahsis Edilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda bulgu konusu yapılan hususun 2020 yılında düzeltildiği anlaşılmıştır.
Milli Emlak Genel Müdürlüğüne İdareye Tahsis Edilen Tekfur Sarayının İşletme Hakkının Belediye Şirketine Devredilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus düzeltilmiştir.
Bazı İskelelerin Şehir Hatları AŞ’ye Devredilmesine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararında Bu Alanların Üçüncü Kişilere Kiralanmasında Rekabeti Engelleme Koşulunun Yer alması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 13 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Usulü Haline Gelmesi” başlığıyla 19 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdareye Ait Olup Üzerinde Çamlıca Verici Anten Direkleri Bulunan Taşınmazın Kültür AŞ'nin Kullanımına Bırakılması ve Söz Konusu Taşınmazın Şirketçe İhalesiz Olarak Üçüncü Şahıslara Kiraya Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	KÜLTÜR AŞ'nin 02.10.2020 tarihli ve 06 sayılı yazısına istinaden antenlerin kaldırdığı görülmüştür.
İdareye Ait Reklam Alanlarının Ecrimisil Karşılığı İşlettilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	06.07.2020 tarih ve 943 sayılı yazı ile ilgili bilboardların kira sözleşmelerinin yapılarak düzeltildiği görülmüştür.
İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi Mümkün Olmayan Bazı Haklar ile Taşınmazların İdare Tarafından	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarece bulgu konusu husus doğrultusunda

İhalesiz Olarak Söz Konusu Şirketlere Devredilmesi			gerekli işlemler tesis edilmiştir.
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Almasına Karşın İlçe Belediyeleri Tarafından Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gerekli yazışmalar ve kanıtlayıcı belgeler kontrol edilerek denetim çalışmalarının başlatıldığı görülmüştür.
Gerçek veya Tüzel Kişilerce İşletilen Açık veya Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında gerçek veya tüzel kişilere dair ruhsatlandırma çalışmalarının başladığı kamu idaresinin sunduğu kanıtlayıcı belgelerden anlaşılmıştır.
Bazı Ticari Taksilerin İdarece Kurulan Taksi Yönetim Merkezine Kayıtlı Olmadığı Halde Faliyette Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 62 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir. Bulguya yönelik caydırıcı işlem tesis edilmediği için bulgu konusu devam etmekte olup 2020

			yılında da bulgulaştırılmıştır.
İdarece Belediye Sınırları Dahilindeki Deniz Taksi Hizmetlerinin İhalesiz Yürütülmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Deniz Taksi Hizmetlerinin İhalesiz Yürütülmesi ve Ruhsatlandırma İşlemlerinin Yapılmaması” başlığıyla 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir. Çeşitli çalışmalar yapılsa da 2020 yılında yürürlüğe giren ve durumu değiştiren herhangi bir mevzuat olmadığı için bulgu tekrar yazılmıştır.
Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilinde Faaliyet Gösteren Öğrenci ve Personel Servislerine İdare Tarafından İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi” başlığıyla

			15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilinde Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İdare Tarafından İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Verilmesi” başlığıyla 16 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde İdare Tarafından Hatalı Uygulamaların Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması” başlığıyla 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediye Sınırları Dahilinde Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Yolcu Taşımacılığı Yapan Bazı Kişilerin İzin veya Ruhsat Belgesi Almaksızın Faaliyette Bulunması” başlığıyla 18 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdareden Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Almamış Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Elektronik Ulaşım Yönetim Lisansı Olmayan Kişilerin Taksi Yönetim Hizmeti Vermesi” başlığıyla 46 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Ruhsat Verme Yetkisi Dâhilinde Bulunan İş Yerlerinden Ruhsatsız Olanların Faaliyetten Men Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			bölümünde, “Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi” başlığıyla 49 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdareye Ait Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi ve Kira Ödemelerinin Vadesinde Tahsil Edilmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu işlem adli yargıda dava konusu haline getirilmiştir.
İdareye Ait Sosyal Tesislerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması” başlığıyla 53 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kira Sözleşmelerine Aykırı Olarak Kullanılan İdare Taşınmazlarının Kiracılarına Söz Konusu Sözleşmelerde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde,

			“Sözleşme veya Protokolle Kiralanan/İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme/Protokol Hükümlerine Göre Kontrol Edilmemesi” başlığıyla 25 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kiraya Verme veya Mülkiyetin Dışında Aynı Hak Tesisine İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Teknik Şartnamelerinde İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı, Rekabeti Engelleme Hükümlerinin Yer Alması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamaktadır.
Büyükşehir Belediye Meclis Kararı Alınmaksızın Yapılan Protokollere İstinaden İdare Tarafından Bazı Belediyelere Araç Tahsis Edilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında benzer bir işlem bulunmamaktadır.
Araç Kiralama İhalesine Ait Teknik Şartnamede İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Suretle Geçerli Herhangi Bir Teklif Alınamayarak Araç Kiralama Hizmet Alım İşinin Pazarlık Usulü ile Gördürülmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “2020 Yılı Araç Kiralama Hizmet Alımı İhalelerinin Sözleşme ve Eki Belgelerinde

			Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümlerin Yer Alması” başlığıyla 26 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Araç Kiralama İhalesi Kapsamında, Mevzuatında İzin Verilenin Üzerinde Motor Hacimli ve Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Araç Kiralama İhalesi Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi” başlığıyla 34 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Araç Kiralama İhalesinde Teknik Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uygun Olmayan Araçların İdareye Teslim Edilmesine Rağmen Yüklenici Hakkında Sözleşmede Bulunan Yapıtların Uygulanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 28 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Akdedilen Protokol Kapsamında Kamu Sermayeli Banka Tarafından İdareye Araç Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Protokoller iptal edilerek araçlar ilgili bankalara iade edilmiş olup, 2020 yılında benzer bir

			işlem bulunmamaktadır.
İdarenin Personel İstihdamında, Kamu İdarelerinde Belirli Oranlarda Özel Nitelikli Personel İstihdam Edilmesini Düzenleyen Mevzuat Hükümlerinin Gereklerinin Yerine Getirilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İstihdam edilen engelli personel sayısının arttırılmaya başlandığı görülmüştür.
İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Personelin biriken izinleri, birim amirlerine bildirilmiş ve izin kullanımı konusunda gerekli uyarılar yapılmıştır. Süreç, İdare tarafından takip edilmektedir.
İdare ve Yetkili Sendika Arasında Akdedilen Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması” başlığıyla 59 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Kanun Hükümünde Kararname Kapsamında Belediye Şirketlerinde İstiham Edilen İşçilerin, Aynı veya Farklı Belediye Şirketinin Yüklenicisi Olduğu İdarenin Diğer Hizmet Alımı İhaleleri Bünyesinde de İşçi Olarak Yer Alması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Konu 2019 yılına esas bir konu olup devam eden yılda rastlanmamıştır ve 2019 yılı bulgusuna ilişkin tahsilat sağlanmıştır.
Belediye Şirketlerinden Yapılan Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücretlerine İlave Zam Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin mevzuat düzenlemesi yapıldığından yazılmamıştır.
İdarece Sosyal Yardım Kapsamında Dağıtılmak Üzere Alınan Paketlenmiş Sütlerin İhale Yapılmadan Kamu İhale Kanunu'nun İstisnaları Düzenleyen Hükümüne Göre Satın Alınması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Sosyal Yardım Kapsamında Dağıtılmak Üzere Alınan Paketlenmiş Sütlerin İhale Yapılmadan Kamu İhale Kanunu'nun İstisnaları Düzenleyen Hükümü Hilafına Satın Alınması" başlığıyla 57 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Devlet Okullarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında İdarenin Spor Tesislerinde Çalıştırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Resmî Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Bazı Öğretmenlerin Spor Tesislerinin İşletilmesi İşi Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında İdarenin Spor Tesislerinde Çalıştırılması” başlığıyla 54 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Bazı Yapım İşi İhalelerinde İş Programı Değişikliği Sonrasında İş Programı Değişikliğinden Önceki Dönemde Ödenen Fiyat Farklarının Güncellenerek Yeniden Hesaplanıp Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Yapım İşi İhalelerinde İş Programı Değişikliği Sonrasında, İş Programı Değişikliğinden Önceki Dönemde Ödenen Fiyat Farklarının

			Güncellenerek Yeniden Hesaplanıp Ödenmesi” başlığıyla 37 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Yapım İşlerine Ait Hakedişlerinin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Aranmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bazı İşlere Ait Hakedişlerin Ödenmesinde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borcu Olmadığına İlişkin Belgenin Sorgulanmaması” başlığıyla 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Farklı Yüklenicilerce Yerine Getirilmesi Mutat Olan Mal, Hizmet ve Yapım İşlerinin İdarece Bir Arada İhale Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde 31 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İdarenin Yapım İşi İhalelerinde Fiilen Yapılan İşlerin, İhale Kapsamındaki İşlere Nazaran Büyük Oranda Farklılık Göstermesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus düzeltilmiştir.
Avan Projesi İdarece Onaylanan Yapıya İlişkin İmar Uygulamasının İdare Tarafından Denetlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus 2012 yılında avan projesi onaylanan bir yapım işidir. Tespit yapılan hususun yıllara sari bir durumu bulunmamaktadır.
Tapuda Kayıtlı Taşınmaz Bilgileri ile İdarenin İlgili Birimlerindeki Taşınmaz Bilgilerinin Uyumlu Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde “Taşınmazlara İlişkin Envanter Bilgileri ile Muhasebe Bilgilerinin Uyumlu Olmaması” başlığıyla 5 numaralı bulgu olarak güncellenerek düzenlenmiştir.
İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarenin muhasebe ve emlak biriminden alınan verilere göre bulgudaki kayıtlar yapılmıştır.

Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Sayıştay Denetim Raporuna konu edilen tahsisli taşınmazlar muhasebe kayıtlarına alınmıştır.
İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Sayıştay Denetim Raporuna konu edilen hususlar muhasebe kayıtlarına geçirilmiştir.
İdarece Tüm Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde “Tüm Mal ve Hizmet Alımları Karşılığında Ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması” başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak güncellenerek düzenlenmiştir.
İdarede Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde

			<p>“Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması” başlığıyla 7 numaralı bulgu olarak güncellenerek düzenlenmiştir.</p>
--	--	--	--