



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI

**2024 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Eylül 2025**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇERİK

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI 2024 YILI DÜZENLİLİK  
DENETİM RAPORU**

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI ÖZELLEŞTİRME FONU 2024 YILI  
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI**

**2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

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



## **TABLÖLAR LİSTESİ**

|                                                            |          |
|------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....</b> | <b>4</b> |
| <b>Tablo 2: Bütçe Gelirleri Gerçekleşme Tablosu .....</b>  | <b>5</b> |



## KISALTMALAR

|             |                                 |
|-------------|---------------------------------|
| <b>KHK</b>  | Kanun Hükmünde Kararname        |
| <b>TL</b>   | Türk Lirası                     |
| <b>ÖİB</b>  | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı |
| <b>ÖYK</b>  | Özelleştirme Yüksek Kurulu      |
| <b>TBMM</b> | Türkiye Büyük Millet Meclisi    |



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Toplu Taşıma Kartı Verilmesi Uygulamasında Düzenleme Yapılması Gerekliliği

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuş, özelleştirme işlemlerini yürütmek amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) kurularak görev ve yetkileri belirlenmiştir. Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4046 sayılı Kanun'un Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin maddesi ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) kuruluşuna ilişkin maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 15.07.2018 tarih ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 352 ila 357'nci maddelerinde ÖİB'nin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

4046 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların özelleştirilmesi ile ilgili sekreteryaya görevini yürütmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurum olarak kurulan ÖİB'nin görevleri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 353'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ÖİB'nin görevleri aşağıda sayıldığı şekildedir:

- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanı tarafından alınan kararları uygulamak.

- Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanı tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek.

- Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda Hazine ve Maliye Bakanına teklifte bulunmak.

- Kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek.

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olmayanların anonim şirket haline dönüştürülüp dönüştürülmemelerine karar vermek, bunların sermaye

miktarını tespit etmek, kuruluş, birleşme veya bölünmelerinde gerekli düzenlemeleri yapmak, mal varlıkları ile hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları tespit etmek, hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak,

- Özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek, Özelleştirme Fonunu idare etmek ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 353'üncü maddesinde belirtilen diğer görevleri yerine getirmek.

703 sayılı KHK ile görevleri ve yetkileri Cumhurbaşkanı'na ya da yetkilendireceği makama aktarılan ÖYK'nın görevleri, 4046 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ÖYK'nın görevleri:

- Bu Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların “özelleştirme kapsamına” alınmasına,

- Özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan “özelleştirmeye hazırlanmasına”,

- Hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına,

karar vermek,

- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek,

- Özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek,

- Özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek,

- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak ve 4046 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtilen diğer görevleri yerine getirmektir.

ÖİB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte, Özelleştirme Fonu mezkûr Kanun kapsamında bulunmamaktadır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

ÖİB'nin sadece merkez teşkilatı olup taşra ve yurtdışı teşkilatı bulunmamaktadır. İdare'nin teşkilat yapısı, 29.05.2022 tarih ve 31850 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görev Yönetmeliği ile 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uygun hale getirilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre idare teşkilatı; başkanlık, başkan yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Söz konusu Yönetmelik'e göre hizmet birimleri, Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı, Proje Değerlendirme ve Hazırlık Daire Başkanlığı, İhale ve Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Başkanlık müşavirleridir.

ÖİB'de 4 ayrı statüde personel istihdam edilmektedir. Bunlar:

a- Kadrolu personel: 657 sayılı Kanun'a göre, idareye tahsis edilmiş kadrolara istinaden istihdam edilen memur personel

b- Kadro karşılığı sözleşmeli personel: 666 sayılı KHK'dan önce yürürlükte olan 4046 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin (mülga) 2'nci fıkrasında sayılan unvanı karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli statüde 657 sayılı Kanun'a tabi olarak istihdam edilen personel

c- Geçici personel: 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 25'inci maddesi kapsamında diğer kamu kurumlarında görev yapan ve ayrıca 4046 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin (mülga) 2'nci fıkrasına göre Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan ve her türlü özlük haklarını kendi kurumlarından almak kaydıyla, hizmetine duyulan ihtiyaca binaen idarede görevlendirilen personel

d- Daimi işçi personel: 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'nin ek 23'üncü maddesi gereği kadroya alınan hizmet alımı yöntemi ile daimi işçi kadrosuna atanan personel

2024 yılı sonu itibarıyla İdaredaki 213 dolu kadroda bulunan personelden 206'sı kadrolu, 7'si kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır. Kadroya alınan 56 daimi işçi ve 48 geçici personel ile birlikte İdarede toplam 317 personel görev yapmaktadır. Oransal dağılım olarak personel sayısının %65'i kadrolu, %2'si kadro karşılığı sözleşmeli, %15'i geçici personel ve 18'i daimi işçi statüsünde görev yapmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığında, Özelleştirme Fon Bütçesi ve İdare Bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe düzenlenmektedir. Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan Özelleştirme Fonu Bütçesi, Cumhurbaşkanının onayına sunulmakta ve Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe girmektedir. İdare bütçesi ise Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından hazırlanmakta ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanarak Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile yürürlüğe girmektedir.

İdarenin giderleri, Özelleştirme Fonunun % 5'ini aşmayacak şekilde fon bütçesinden karşılanır. İdare bütçe kullanımları, ÖİB personel giderleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler ve yatırım harcamalarından müteşekkildir.

İdareye 2024 yılı bütçesiyle 376.015.000-TL ödenek tahsis edilmiştir. Tahsis edilen başlangıç ödeneğine yıl içerisinde 28.609.000-TL'lik ödenek eklenmiştir. Böylece yıl sonu ödeneği toplamı 404.624.000-TL olarak revize edilmiş ve toplam ödeneğin %69'u olan 280.829.144-TL'si harcanmıştır.

ÖİB'in 2024 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablolar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| Kod           | Ödenek Türü                  | Bütçe Ödeneği (TL) | Eklenen/Tenkis Edilen Ödenek | Ödenek Toplamı (TL) | Yıl Sonu Gerçekleşme (TL) |
|---------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------|---------------------------|
| 01            | Personel Giderleri           | 209.120.000        | 12.691.000                   | 221.811.000         | 206.251.825               |
| 02            | Sos.Güv. Kur. Dv. Primi Gid. | 25.905.000         | 1.678.000                    | 27.583.000          | 26.184.774                |
| 03            | Mal ve Hizmet Alımları       | 17.805.000         | 157.000                      | 17.962.000          | 12.137.534                |
| 05            | Cari Transferler             | 16.485.000         | 14.753.000                   | 31.238.000          | 26.413.057                |
| 06            | Sermaye Giderleri            | 106.700.000        | -670.000                     | 106.030.000         | 9.841.955                 |
| <b>Toplam</b> |                              | 376.015.000        | 28.609.000                   | 404.624.000         | 280.829.144               |

2024 yılında yapılan harcamaların yıl sonu toplam ödeneğe oranı; personel giderlerinde %51, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet primi giderlerinde %6, mal ve hizmet alımlarında %3, cari transferlerde %7, sermaye giderlerinde ise %2 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 2: Bütçe Gelirleri Gerçekleşme Tablosu**

| Kod           | Gelir Kalemleri                   | Bütçe Tahmini (TL) | Bütçe Gerçekleşmesi (TL) |
|---------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------------|
| 03.1          | Mal ve Hizmet Satış Gelirleri     | 25.000             | 81.206                   |
| 05.1          | Faiz Gelirleri                    | 1.000              | 10.018                   |
| 05.2          | Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar | 375.978.000        | 388.292.900              |
| 05.9          | Diğer Çeşitli Gelirler            | 11.000             | 301.702                  |
| <b>Toplam</b> |                                   | <b>376.015.000</b> | <b>388.685.826</b>       |

2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 376.015.000-TL gelir tahmininde bulunulmuş olup, yıl sonu itibarıyla 388.685.826-TL gelir elde edilmiştir. Elde edilen gelirlerden 0-TL ret ve iade yapılmış olup net gelir 388.685.826-TL olarak gerçekleşmiştir.

2024 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan gider ve gelir hesaplarının incelenmesi sonucunda ise; Kurumca yapılan 288.034.944,67-TL'lik giderin %80'inin Sosyal Güvenlik Kurumu prim giderleri ile personel giderlerinden, %4'ünün mal ve hizmet alım giderlerinden oluştuğu; 389.168.704-TL'lik gelirin %99,84'ünün diğer gelirlerden, %0,16'sının ise alınan bağış ve yardımlar ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluştuğu görülmüştür. 2024 yılına ilişkin yapılan enflasyon düzeltmesi işlemleri kapsamında toplam 131.439.987,51 TL Kurum mali tablolarına yansımış olup dönem faaliyet sonucu 232.573.746,84-TL olarak gerçekleşmiştir.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Özel bütçeli bir idare olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sistemine dahil kamu idarelerindendir. Kurumun muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yerine getirilmektedir. Muhasebe hizmetleri Muhasebe Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

17.05.2020 tarihinde yayımlanan 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'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları,

Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Bu kapsamda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görev Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Başkanlık Makamının 24.02.2020 tarih ve 2020/03 sayılı Genelgesi ile devredilecek yetki unsurları yazılı olarak belirlenmiştir. İdarede Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli olup, Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm personel tarafından imzalanmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanlığı Yönetmeliği ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği çerçevesinde tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Ancak hassas görevlere ilişkin prosedürler henüz belirlenmemiştir.

İdare ana hizmet birimlerinin iş akış süreçleri belirlenmiş olup birimlerce, her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri, iş akış süreçleri çerçevesinde otokontrolü sağlayacak şekilde “görevler ayrılığı” ilkesi

doğrultusunda farklı personel tarafından uygulanmaktadır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur. İdarenin ön mali kontrol yönergesi mevcut olmayıp, ön mali kontrol işlemleri İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara göre yürütülmektedir.

Stratejik plan ve İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare tarafından birim ve idare bazında yıllık olarak iç kontrol riskleri tanımlanmamış olduğundan Risk Strateji Belgesi henüz hazırlanmamıştır. Bu nedenle risklerin değerlendirilmesine yönelik güncel bir çalışma bulunmamakta olup riskleri berteraf etmek için tanımlanan kontrol faaliyetleri ise güncel olmayan risklere yöneliktir.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun olarak hazırlanmış olup, ilgili mevzuatta belirlenen sunum kriterlerini ve süreç gerekliliklerini genel olarak karşılamaktadır. İdarenin 2023-2024 yıllarını kapsayacak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (Revize) ise mevcut olup içerik olarak da Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur ancak söz konusu plan 20.10.2023 tarihinde başkanlık makamına sunularak gecikmeli olarak hazırlanmıştır.

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. İdarede iç denetim birimi kurulmuş olup, 5 iç denetçi kadrosunun 2'si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin 2024 yılına ait denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

## B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: Toplu Taşıma Kartı Verilmesi Uygulamasında Düzenleme Yapılması Gerekli**

Kurum personelinin mesaiye geliş gidişini sağlamak amacıyla ve toplu taşıma kartı verilmek suretiyle verilen ulaşım desteğine esas düzenlemelerin söz konusu desteğe ilişkin tüm unsurları ihtiva etmemesinin uygulamada aksaklıklara sebep olduğu görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin (a) bendinde; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin taşınması hizmetinin, öncelikle belediyelere ait toplu taşıma araçları ve belediyelerce toplu taşıma yapılması konusunda ruhsat, uygunluk ve güzergâh izni verilen gerçek ve tüzel kişilere ait, belediyelerce belirlenen fiyat tarifelerine göre taşıma yapan halk otobüsü, minibüs ve benzeri araçlardan yararlanılarak yerine getirilmesinin esas olduğu belirtilmiştir.

Kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler içeren toplu sözleşmelerde ise; bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların merkez teşkilatında görev yapan personele mesaiye geliş ve gidişleri için servis hizmetinin sağlanacağı hüküm altına alınmışken 2024 ve 2025 yıllarını kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşmenin "Servis hizmeti" başlıklı 23'üncü maddesine eklenen hüküm ile servis hizmetinin sağlanamadığı durumlarda personele mesai günleri için bir gidiş, bir geliş esas alınarak aylık toplu taşıma kartı verilmesi, toplu taşıma sisteminin işleyişi nedeniyle ikamet ettiği mahal ile bağlı olarak işe geliş ve gidişlerinde birden fazla toplu taşıma aracını aktarma yapmak suretiyle kullanmak zorunda olan personelle sınırlı olmak üzere, mesai günleri bir gidiş ve bir geliş için birer aktarma da ilave edilmesi kararlaştırılarak personelin taşınması hizmeti amacıyla verilecek olan toplu taşıma kartı uygulamasının ana çerçevesi belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemeleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin zamanında mesaiye geliş ve gidişinin sağlanması amacıyla verilecek olan toplu

taşıma desteğinin öncelikli olarak toplu taşıma araçlarından faydalanılarak verileceği, yine bu amaçla personele verilecek olan toplu taşıma kartlarına yüklenecek tutarların mesai günlerine bir gidiş ve bir geliş ile ihtiyaç durumunda bunlara eklenecek birer aktarmadan oluşacağı kararlaştırılmıştır.

Toplu taşıma kartlarına yüklenecek tutarlar, personelin mesaisi ile ilişkilendirilmiş olmakla birlikte personelin izinli ve raporlu olduğu günlerde kesinti yapıp yapılmayacağı, kartlardaki mevcut bakiyelerin bir sonraki dönemde dikkate alınıp alınmayacağı, kartların ilgili personel dışında kullandırılmasının önlenmesi için alınması gereken önlemlerin neler olacağı vb. hususlara ilişkin detay düzenlemelere ilgili Yönetmelik ve toplu sözleşme hükümlerinde yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup toplu taşıma kartı uygulamasına ilişkin düzenleme yapılması için gerekli girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; toplu taşıma kartı uygulaması ile kamu kaynağının kullanımında sağlanan tasarruf göz ardı edilmemekle birlikte kamu kurumları arasında uygulama birliğinin sağlanması amacıyla toplu taşıma kartı konusunda detaylı bir düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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>



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI  
ÖZELLEŞTİRME FONU**

**2024 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ .....                   | 1  |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....                   | 6  |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....                        | 6  |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... | 6  |
| 5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....                                | 7  |
| 6. DENETİM BULGULARI .....                             | 7  |
| 7. EKLER .....                                         | 29 |



## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| Tablo 1: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu ..... | 4  |
| Tablo 2: Örnek Vaka Analizi .....                   | 23 |



## KISALTMALAR

|              |                                               |
|--------------|-----------------------------------------------|
| <b>BKMYS</b> | Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi |
| <b>FON</b>   | Özelleştirme Fonu                             |
| <b>GYMY</b>  | Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği            |
| <b>İNA</b>   | İndirgenmiş Nakit Akışı                       |
| <b>KAKS</b>  | Katlar Alanı Katsayısı                        |
| <b>KHK</b>   | Kanun Hükmünde Kararname                      |
| <b>MYMY</b>  | Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği          |
| <b>ÖİB</b>   | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı               |
| <b>ÖYK</b>   | Özelleştirme Yüksek Kurulu                    |
| <b>SPK</b>   | Sermaye Piyasası Kurulu                       |
| <b>TDUB</b>  | Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği           |
| <b>UDS</b>   | Uluslararası Değerleme Standartları           |



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Özelleştirme Fonuna İlişkin Mali İşlemlerin Zamanında Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Kesin Teminat Alınmadan Tapu Devirsiz Olarak Gerçekleştirilmesine Dair Usul ve Esasların Mevzuatta Düzenlenmemesi
3. Sözleşme İmza Süreçlerinin Önceden Belli Edilmiş Kriterlere Bağlanmaması
4. Satış Yöntemi ile Özelleştirilen Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarında Eksiklikler Olması
5. Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması
6. Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması
7. Danışmanlık Hizmeti Alımına Dair İş Artışı ve Ek Kesin Teminat Konusundaki Hususlarının Yönetmelikte Düzenlenmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuş, özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesi ile ilgili sekretarya görevinin yürütülmesi amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) kurularak görev ve yetkileri belirlenmiştir. Ancak 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4046 sayılı Kanun'un Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) kuruluşuna ilişkin maddesi ve ÖİB'nin kuruluş ve görevlerine ilişkin maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

02.08.2018 tarihinde "703 sayılı KHK ile Kaldırılan Kurul, Komisyon ve Komitelerin Görevlerinin Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklara Tevdi Edilmesi ile İlgili" 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi Resmî Gazete'de yayımlanmış, ÖYK'nin görev ve yetkileri Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 352 ila 357'nci maddelerinde ÖİB'nin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

4046 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde Özelleştirme Fonu kaynakları düzenlenmiştir. Buna göre; özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler ile İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler, İdareye devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Ziraat Bankasında kurulacak Özelleştirme Fonunda toplanmaktadır.

Anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde ise Özelleştirme Fonunun;

a) İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

b) Kanun'un 22'nci maddesi gereğince yapılacak özelleştirme programına alınan

kuruluşlardaki personelin nakli ile ilgili ödemelerde,

c) Kanun'un 24'üncü maddesi gereğince yapılacak özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki emekli sandığına tabi personelin emeklilikleri ile ilgili ödemelerde,

d) Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

e) İdareye devredilen kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,

f) İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınmasında,

g) Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,

ı) İdareye devredilen kuruluşlara idarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında,

ı) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,

j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,

l) Mevzuatla idareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde ve Kurulun özelleştirme ile ilgili olarak belirleyeceği alanlarda,

kullanılacağı belirlenmiştir.

Ayrıca, Kanun'un 10'uncu maddesinde, Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verileceği, Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılacağı ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedileceği, Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılamayacağı açıkça belirlenmiştir.

703 sayılı KHK ile görevleri ve yetkileri Cumhurbaşkanına ya da yetkilendireceği

makama aktarılan ÖYK'nin görevleri, 4046 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ÖYK'nin görevleri; 4046 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların “özelleştirme kapsamına” alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan “özelleştirmeye hazırlanmasına”, hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek, özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek, kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek, kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak ve 4046 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtilen diğer görevleri yerine getirmektir.

ÖİB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte Özelleştirme Fonu mezkûr Kanun kapsamında bulunmamaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Özelleştirme Fonunun ve özelleştirme işlemlerinin yürütülmesi görevi ÖİB tarafından yerine getirilmekte olup, Özelleştirme Fonunun ayrı bir teşkilatı bulunmamaktadır. Özelleştirme Fonunun, ÖİB personeli tarafından idare edilmesi nedeniyle kendine ait müstakil bir insan kaynağı yoktur.

Özelleştirme Fonunun bankacılık iş ve işlemleri, 2022 yılına kadar Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından, muhasebe işlemleri ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekte iken; 29.05.2022 tarihli ve 31850 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Özelleştirme Fonu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile her iki görev de Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Özelleştirme Fonu, özelleştirme kapsamı ya da programındaki kuruluşlarla yoğun ilişki içindedir. Bu kuruluşların özelleştirme kapsamından çıkarılmasına, özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğine, ihale komisyonlarınca verilen nihaî kararların

onaylanmasına, Cumhurbaşkanlığı ya da yetkilendireceği makam tarafından karar verilmekte ve verilen kararlar ÖİB tarafından yürütülmektedir.

### 1.3. Mali Yapı

ÖİB'de, Özelleştirme Fon Bütçesi ve İdare Bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe düzenlenmektedir. Özelleştirme Fon Bütçesi bir yıllık özelleştirme fonu kaynak ve kullanım tahminlerinden oluşmaktadır. Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan Özelleştirme Fonu Bütçesi, Cumhurbaşkanının onayına sunulmakta ve Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe girmektedir. Fonun hesap ve kullanım usul ve esasları ile fon bakiyelerinin nemalandırılmasına ilişkin esas ve usuller 13.01.2004 tarihli ve 25345 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Özelleştirme Fonu Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Fonun 2024 yılı faaliyet sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu**

| Hesap Kodu    | Ekod | Giderin Türü                                      | Cari Yıl (2024) (TL) | Hesap Kodu    | Ekod | Gelirin Türü                          | Cari Yıl (2024) (TL) |
|---------------|------|---------------------------------------------------|----------------------|---------------|------|---------------------------------------|----------------------|
| 630           | 03   | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                      | 65.141.604,71        | 600           | 03   | Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri        | 4.790.901.686,91     |
| 630           | 04   | Faiz Giderleri                                    | 0,00                 | 600           | 05   | Diğer Gelirler                        | 5.244.603.501,49     |
| 630           | 05   | Cari Transferler                                  | 9.761.931.960,22     | 600           | 11   | Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri | 0,00                 |
| 630           | 11   | Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri             | 0,00                 |               |      |                                       |                      |
| 630           | 12   | Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler | 0,00                 |               |      |                                       |                      |
| 630           | 20   | Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler         | 35.306.824,77        |               |      |                                       |                      |
| 630           | 25   | Diğer Kamu idareleri                              | 0,00                 |               |      |                                       |                      |
| <b>TOPLAM</b> |      |                                                   | 9.862.380.389,70     | <b>TOPLAM</b> |      |                                       | 10.035.505.188,46    |

2024 yılında Özelleştirme Fonunun gelirleri; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 4.790.901.686,91 TL, diğer gelirleri 5.244.603.501,49 TL olmak üzere toplam 10.035.505.188,46 TL,

2024 yılında Özelleştirme Fonunun giderleri ise; mal ve hizmet alım giderleri

65.141.604,71 TL, cari transferler 9.761.931.960,22 TL ve silinen alacaklar 35.306.824,77 TL olmak üzere toplamda 9.862.380.389,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

2024 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre faaliyet gelirleri 10.035.505.188,46 TL, faaliyet giderleri 9.862.380.389,70 TL ve 2024 yılı enflasyon düzeltmesi 13.277.797.842,90 TL olup dönem sonunda 13.450.922.641,66 TL olumlu faaliyet sonucu elde edilmiştir.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Özelleştirme Fonunun bankacılık iş ve işlemleri, 2022 yılına kadar Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından, muhasebe işlemleri ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekte iken; 29.05.2022 tarihli ve 31850 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Özelleştirme Fonu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile her iki görev de Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Fon işlemlerinin muhasebe kayıtları için Maliye Bakanlığı 1 sayılı Muhasebe Uygulama Genel Tebliği’nde öngörülen Tekdüzen Hesap Planı 1997 yılından itibaren uygulanmaktadır. Ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 08.06.2005 tarihli “Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planlarına İlişkin Genel Tebliği” hükümleri çerçevesinde oluşturulan “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi ve Detaylı Hesap Planı” hükümleri uygulanmaktadır.

5018 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesi, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile 4046 sayılı Kanun’un hükümlerine dayanılarak hazırlanan bu Yönerge’nin 53’üncü maddesinde, Yönerge’de hüküm bulunmayan hallerde Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir. 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ise Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırarak bu Yönetmelik’e yapılan atıfların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne yapılmış sayılacağı hükmünü getirmiştir.

Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi’ne göre Özelleştirme Fonuna ait aşağıdaki mali tablolar hazırlanmış ve denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Birleştirilmiş veriler defteri,

Geçici ve Kesin Mizan,

Faaliyet Sonuçları Tablosu,

Bilanço.

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Fonu 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **6. 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

### **B. DİĞER BULGULAR**

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

## **BULGU 1: Özelleştirme Fonuna İlişkin Mali İşlemlerin Zamanında Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

Özelleştirme Fonuna ait gelirlerin ÖİB'nin banka hesaplarına intikal ettirildiği, özelleştirme ihalelerine katılmak adına verilen teminatların teslim alındığı ancak söz konusu işlemlerin yasal defterlere sistematik ve makul süreyi aşacak bir biçimde geç kaydedildiği görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Özelleştirme Fonunun Kullanım Alanları" başlıklı 10'uncu maddesinin son fıkrası uyarınca, Fonun hesap ve kullanım usul ve esasları ile Fon bakiyelerinin nemalandırılmasına ilişkin esas ve usuller idare tarafından hazırlanarak Cumhurbaşkanınca onaylanacak yönetmelikle belirlenecektir.

13.01.2004 tarih ve 25345 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Özelleştirme Fonu Yönetmeliği'nin "Fon Hesapları" Başlıklı 23'üncü maddesinde, "*Fon hesaplarının tutulması ile ilgili esaslar ve usuller hakkında 16/5/1995 tarihli ve 22285 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Mali İşler ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hükümler uygulanır.*" denilmiştir.

16/5/1995 tarihli ve 22285 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Mali İşler ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı ilk maddesinde Yönetmelik'in amaçları düzenlenmiş olup söz konusu amaçların; mali durum hakkında anında ve doğru bilgi edinilmesini temin ederek karar almada yararlı veriler elde edilmesi, varlık ve kaynaklardaki değişimler ile İdare'nin işleyiş ve çalışmaları konusunda seri bilgiler sağlanması, mali tabloların anlaşılabilir, güvenilir ve karşılaştırılabilir olması, tabloların zamanında düzenlenerek süratle kullanılabilmesini sağlamak olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 6'ncı maddesinin ilk fıkrasında; "*Muhasebe fişlerinin kaydına esas defterler zorunlu ve yardımcı defterlerdir. İdarenin işlemleri ile ilgili tüm kayıtlar bu deftere yapılır.*" düzenlemesi ile,

"Defterler" başlıklı 8'nci maddesinin ilk fıkrasının (a) bendinde ise, "*Yevmiye Defteri: Fişlere kayıt edilen işlemlerin tarih sırasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı defterdir. Mütteselsil sıra numaralıdır.*" düzenlemesi bulunmaktadır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 4046 sayılı Kanun hükümlerine dayanılarak çıkarılan Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi'nin 5'inci maddesinde, açılış kaydı

yapıldıktan sonra günlük işlemlerin muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak sırası ile yevmiye defterine kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, özelleştirme uygulamaları sonucunda ortaya çıkan ve Fon'a ait olan gelirlerin kurumun banka hesaplarına intikal ettirildiği, teminat mektuplarının teslim alındığı, teslim ve intikale ilişkin olarak ön muhasebe kaydının yapıldığı ancak kayıtlara ilişkin yevmiye fişlerinin ileri bir tarihte düzenlendiği tespit edilmiştir. Bu sebepten ötürü, mali işlemin gerçekleşme tarihi ile yevmiye tarihi arasında makul süreyi aşan muhtelif zaman farkları meydana gelmektedir. Öyle ki, muhasebe birimi tarafından gerçekleştirilmiş mali işlemler meydana geliş tarihinden sonraki bir ila sekiz ay arasında değişen sürelerde ancak yevmiye defterine yansıtılmaktadır.

Yevmiye defteri, günlük işlemlerin sırasıyla düzenli olarak kaydedildiği bir defter olup işlemlerin biriktirilerek sistematik bir şekilde ait olduğu tarihten sonraki bir tarihte muhasebeleştirilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bilgi verme ve karar almada yöneticilere yardımcı olma fonksiyonu muhasebenin temel fonksiyonu olup işlemlerin muhasebe kayıtlarına geç alınması sebebiyle etkisiz kalmaktadır. Ek olarak, bahsi geçen uygulama nedeniyle Mali İşler ve Muhasebe Yönetmeliği'nin düzenlenme amaçlarından olan anında, seri ve doğru bilgi sağlama amacına aykırı hareket edilmektedir.

Öte yandan, İdarenin mali yılın son çeyreğinde gerçekleşen mali işlemleri, mali yıl sona erdikten sonra bir ila iki ay içerisinde yılın son gününe (31.12.XX) isabet edecek şekilde yevmiye defterine kaydedilmektedir. Herhangi bir envanter çalışması sonucunda gerçekleşmeyen bahsi geçen alışlagelmiş ve sistematik uygulama nedeniyle mali tabloların hazırlanması, kamuoyuna sunulması ve Sayıştay Başkanlığı dahil ilgili kurumlara gönderilmesi hususunda gecikmeye sebebiyet verilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından, muhasebeleştirme işlemleri için hizmet temini yoluyla muhasebe sistemi yazılımı (sgb.net adlı program) kullanıldığı, 2024 mali yılı itibarıyla Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS)'ne dâhil olduğu; geçiş sürecinde fon muhasebesinin hesap kodları, hesapların işleyişi, sistemde yeni hesap kodlarının açılması gibi teknik nedenlerle sarkmalar yaşandığı, yeni sistemin ancak mali yılın ortasında tam anlamıyla devreye girdiği, sistem değişikliği nedeniyle biriken altı aylık verilerin girişinin ancak 2024 yılı Haziran ayı itibarıyla tamamlandığı ifade edilmiş ise de; haziran ayından itibaren gerçekleştirilen işlemlerin de zamanında muhasebe kayıtlarına işlenmediği, bilişim sisteminde Fon'a özel belirli hesap kodlarının tanımlanmasının yalnızca ilgili hesap kodlarına

ilişkin işlemleri geciktireceği, bu ana ve yardımcı hesap kodlarının neler olduğunun cevapta belirtilmediği, dolayısıyla faaliyet gelirleri ve teminat işlemlerinin ilgili hesaplara olağan gecikmeler haricinde işlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak, bulguda bilhassa üzerinde durulan husus, tüm bu süregelen uygulamalar nedeniyle mali tabloların hazırlanması ve ilgili makamlara sunulmasında gecikmeler yaşanması hususudur.

Sonuç itibarıyla; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinde etkinliğin sağlanması adına mali işlemlerin yasal defterlere makul bir sürede kaydedilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Kesin Teminat Alınmadan Tapu Devirsiz Olarak Gerçekleştirilmesine Dair Usul ve Esasların Mevzuatta Düzenlenmemesi**

İdare tarafından gerçekleştirilen satış yoluyla özelleştirme uygulamalarında bazı taşınmaz satış işlemlerinin tapu devirsiz olarak gerçekleştirilmesine dair usul ve esasların mevzuatta düzenlenmediği görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun “Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri” başlıklı 18'inci maddesinde; Satış usulü, özelleştirme yöntemlerinden biri olarak belirtilmiş ve bu yöntemde satışa konu varlığın mülkiyetinin kısmen ya da tamamen devredileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 37'inci maddesinin (b) fıkrasında ise, bu Kanun hükümleri gereğince yapılacak uygulamalar ile ihale usullerine ilişkin esasların İdarece çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda çıkarılmış olan Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliğinin “Teminat Olarak Kabul Edilebilecek Değerler” başlıklı 15'inci maddesinde teminat olarak kabul edilebilecek değerler sayılmış ve madde metninde belirtilenler dışında İdarece belirlenecek diğer teminatların da kesin teminat olarak alınabileceği ve teminat olarak kabul edilebilecek bu değerlerden hangisinin veya hangilerinin talep edileceğinin ihale şartnamesinde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Teminatlar, ihalelerde alıcıların ihale mevzuatına ve sözleşmeye uygun hareket etmelerini sağlamak üzere alıcıların İdareye vermeleri gereken belli oran ve miktardaki para ve diğer değerler olup teminatların şekil ve standartları ihale mevzuatında veyahut verilen yetki kapsamında ihale şartnamelerinde belirlenebilmektedir. Teminat konusu varlığın şekli ve

standardı ihale mevzuatı veyahut ihale şartnamelerinde belirlenmekle birlikte seçilmiş olan teminat konusu varlığı ilgilendirir mevzuat hükümleri de bu süreçte dikkate alınmalıdır.

İdare tarafından hazırlanmış olan taşınmaz satışına ilişkin ihale şartnamesinde;

Şartnamenin “Kesin Teminat” başlıklı 14’üncü maddesinde kesin teminat mektubu alınmaksızın taşınmaz mülkiyetinin devrinin ertelenmesi ihale kapsamında kesin teminat olarak alınacağı, alıcı tarafından sözleşmeden kaynaklanan (satış bedelinin vadeye bağlanan kısmının teminat altına alınması dahil) tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesi anına kadar satışa konu taşınmaz mülkiyetinin ve zilyetliğinin alıcıya devredilmeyeceği, ayrıca alıcının sözleşmeden kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde ise sözleşmenin feshedileceği ve alıcı tarafından ödenen peşinat bedelinin alıcıya iade edilmeyerek İdare lehine irat kaydedileceği hususları düzenlenmiştir.

4046 sayılı Kanunda özelleştirme usullerinden olan satış süreci mülkiyetin kısmen veyahut tamamen devri olarak tanımlanmakla birlikte İdare tarafından ihale şartnamesinde öngörülen usul ile satışa konu taşınmazın mülkiyetinin devri ertelenmekte ve bu kesin teminat olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar Yönetmelik hükmü ile İdareye Yönetmelikte sayılanlar dışında da teminat belirleme yetkisi verilmiş olsa da bu yetkinin benzer ihale düzenlemelerinde yer alan ve para veya diğer değerler olarak tanımlanan olağan teminat uygulamaları için geçerli olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim satışa konu taşınmazın mülkiyetinin devrinin ertelenmesi şeklindeki kesin teminat uygulaması olağan teminat tanımına uymadığından İdare tarafından yürütülen bu süreçlerde esas alınabilecek bir emsal durum da mevcut değildir.

Kamu İdaresi tarafından, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Teminat ve değerlendirilmesi” başlıklı 10’uncu maddesine atıf yapılarak gayrimenkul mallar ile teminat mektuplarının teminat olarak kabul edilebileceği, ayrıca Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği’nin “Teminat Olarak Kabul Edilebilecek Değerler” başlıklı 15’inci maddesinde ise, teminat olarak kabul edilebilecek değerlerin Kurum tarafından belirlenebileceği ifade edilmiş olsa da, Fon alacakları 6183 sayılı Kanun’un “Kanunun şümulü” başlıklı ilk maddesinde sayılmış, kamu alacağı statüsüne haiz alacaklardan değildir. Dolayısıyla, kamu alacağı için öngörülmüş düzenlemeleri fon alacakları için tatbik etmek mümkün değildir. Öte yandan; bulguda belirtilen husus ise, Yönetmelik’te yer alan düzenlemenin aksine alıcılardan herhangi bir teminat alınmadığı, söz konusu süre zarfında taşınmaz mülkiyetinin devrinin yapılmaması ile taşınmazın güvence altına alınmaya çalışılması hakkındadır.

Sonuç itibarıyla; İdare tarafından kamu alacağının korunması amacıyla gerekli önlemlerin alındığı görülmekle birlikte kesin teminat olarak kabul edilen mevcut uygulamanın ihale şartnameleri yerine mevzuat hükümleri ile düzenlenmesinin ve bu düzenlemelerde kesin teminata konu taşınmaz mallara ilişkin diğer mevzuat ile yapılmış olan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Sözleşme İmza Süreçlerinin Önceden Belli Edilmiş Kriterlere Bağlanmaması**

Özelleştirme uygulamaları sonucundan düzenlenecek sözleşmelerin imza süreçlerinde uygulanacak kriterlerin İdare tarafından belirlenmediği görülmüştür.

29.11.2003 tarih ve 25301 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği’nin “Sözleşmeye davet” başlıklı 19’uncu maddesinde; “*İhale sonuçlarının onaylanmasından sonra İdare tarafından süre belirtilmek suretiyle sözleşme imzalanması hususunda ihale üzerinde kalan teklif sahibine yazılı bildirimde bulunulur. İdarece uygun görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere ek süre verilebilir. (Ek cümle: RG-28/12/2005-26037)*

*İdareden kaynaklanan sebeplerle, verilen süre içerisinde sözleşmenin imzalanamaması durumunda, birden fazla ek süre verilebilir. İdarece verilen süre içerisinde ihale üzerinde kalan tarafından istenilen teminatın verilmemesi, diğer yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ve sözleşme imzalanmaması, halinde alınan teminatlar İdare lehine irat kaydedilir ve kararda yer alması halinde diğer teklif sahiplerine sırası ile aynı usul uygulanır.”* hükmüne yer verilmiştir.

Özelleştirme ihalelerinde ihale sürecinin tamamlanması ile istekli sözleşmeye davet edilmekte, sözleşmenin imzalanması ile de özelleştirme süreci tamamlanmakta ve varlığın ihale ile belirlenmiş olan değerinin tahsilatı sürecine geçilmektedir. Bu nedenle, sözleşme sürecinin makul sürelerde tamamlanması kamu alacağının geciktirilmeden tahsilatı için önem arz etmektedir. Bu süreçte özelleştirme ihalelerini kazanmış olan tüm isteklilerin önceden belirlenmiş olan kurallar çerçevesinde eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olması önem arz etmektedir.

Her ne kadar Yönetmelik ile İdareye sözleşme sürecine ilişkin takdir hakkı tanınmış olsa da bu hakkın kullanımında bu eşitlik ilkesi çerçevesinde hareket edilmesi ve alınan kararların bir gerekçeye dayanması gerekmektedir.

Taşınmaz ihalelerine ilişkin sözleşme sürecinin incelenmesinde; isteklilere sözleşmeye davette verilen sürelerin farklılık arz ettiği, Yönetmelikte yer almamasına rağmen sözleşme imzalanması için verilen ek sürenin revize edilerek uzatıldığı, İdarece resen yapılan bazı süre uzatımlarının gerekçelendirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından; özelleştirme ihalelerine ilişkin sözleşme imza süreçlerinin Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği'nin "Sözleşmeye Davet" başlıklı 19'uncu maddesi ile düzenlendiği Anılan Yönetmelik hükmünde, gerek '*Sözleşmeye Davet*' için gerekse daha sonra verilebilecek '*Ek Süre*' için herhangi bir zaman dilimi öngörülmediği, Özelleştirilecek varlığın türüne göre ilgili mevzuat/düzenlemeler/finansman temini gibi unsurlar, sözleşmeye hazırlık süreci gerektirdiği, yüksek bedelli ve kompleks nitelikteki bu tür işlemlerde hem işlemlerin doğasından, hem genel finansal ve ekonomik koşullardan, kredi piyasalarındaki durumlardan, hem de varlıkların eksiksiz ve tam teslim yükümlülüğünden kaynaklı durumlar ortaya çıkabileceği ifade edilmiş olup cevapta bahsi geçen bu hususların mevcudiyetine ilişkin müphem bir durum bulunmamaktadır.

Öte yandan, özelleştirmeye konu varlıkların sözleşmeye hazırlık süreçlerinin farklılık arz etmesinin her bir varlık grubu özelinde sözleşme imza süreçleri için verilecek olan sözleşmeye davet ve ek süre talepleri için kriter belirlenmesine engel olmadığı değerlendirilmektedir.

Yine Kamu İdaresi tarafından; benzer durum ve nitelikteki tüm yatırımcılara aynı süreler verildiği, varlıkların eksiksiz ve tam teslim yükümlülüğünden kaynaklı durumların ortaya çıkabildiği ifade edilmiş olsa da; sözleşmeye davet ile sonrasında verilecek olan ek sürelerin proje grup başkanlıkları arasında farklılık gösterdiği, verilen ek sürenin Yönetmelik hükmünde buna cevaz verir bir hüküm olmamasına rağmen revize edildiği ve resen yapılan bazı süre uzatımlarında bu işleme konu durumun gerekçelendirilmediği görülmüştür.

Sonuç itibarıyla; özelleştirme ihaleleri sonucunda düzenlenecek olan sözleşmelerin imzalanma sürecine ilişkin kriterlerin belirlenmesi ve bu kriterlerin benzer durumda olan tüm istekliler için uygulanması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Satış Yöntemi ile Özelleştirilen Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarında Eksiklikler Olması**

İdare tarafından satış yöntemi kullanılarak özelleştirilen taşınmazların değerlemesi yapılırken Uluslararası Değerleme Standartları ve Sermaye Piyasası Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ gereklerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

29.11.2003 tarih ve 25301 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 3’ncü maddesinin ilk fıkrasının (f) bendinde; özelleştirilecek kuruluşun, varlık veya hisse değerinin tespitine yönelik değer tespit komisyonu tarafından gerçekleştirilen işlemlerin değer tespit kavramını ifade ettiği düzenlenmiştir.

Özelleştirme İdaresi tarafından, “*Özelleştirme Kapsam ve Programına Alınmış ve/veya Alınacak Olan Taşınmazların Özelleştirilmesine İlişkin Danışmanlık Hizmet Alımı İşİ*” ihale edilmiş olup bahsi geçen işin hem ihale şartnamesi ve hem eki İş Tanımının “İşin Kapsamı” başlıklı 3.2 maddesinde, değer tespit raporlarının hazırlanmasının işin kapsamı dahilinde olduğu özellikle düzenlenmiştir.

İhale Şartnamesi eki İş Tanımı’nın 4.1.3 maddesinde ise; “*Değer Tespit Raporları, Uluslararası Değerleme Standartları (UDS) ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TBUD) tarafından yayımlanmış standartlar ve ilkeler göz önünde bulundurularak hazırlanacaktır.*” denilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile şartname düzenlemelerinden anlaşıldığı üzere; Özelleştirme İdaresi tarafından taşınmazların kamuya gelir elde etmek için özelleştirilmesi uygulamalarında ihale öncesinde değer tespit komisyonunun kurulması ve taşınmazın değer tespit çalışmalarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Taşınmazın değeri, komisyon tarafından tespit edilebilir olup ayrıca danışman vasıtası ile de tespit edilebilecektir. Danışman vasıtasıyla tespit hâlinde, danışman veyahut danışmanlar komisyon kararlarına yardımcı olmak üzere değer tespit çalışmalarını gerçekleştirerek sonuçları değer tespit komisyonuna raporlayacaktır. Değer tespiti konusunda danışman/danışmanlar yardımcı pozisyonda bulunmakta olup esas yetkili karar alıcılar ise, değer tespit komisyonlarıdır.

2024 yılında danışman tarafından değer tespit komisyonuna sunulan değer tespit raporları incelenmiş olup taşınmaz değerlerinin tespitinde 4046 sayılı Kanun’a uygun surette “Ekspertiz Değeri” ve “Tasfiye Değeri” yöntemlerinin kullanıldığı görülmüştür. Ekspertiz

Değeri yöntemi ise, “emsal karşılaştırma” ve “proje geliştirme-hasılat/kat karşılığı” yaklaşımları suretiyle iki farklı analiz kullanılarak ayrı ayrı raporlara konu edilmiştir. Tüm bu yöntem ve analizler suretiyle taşınmazın yasal olarak mümkün, en verimli ve yüksek değeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Ancak değer tespit raporlarında Uluslararası Değerleme Standartları ile 31.08.2019 tarih ve 30874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Sermaye Piyasası Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ’e uygun olmayan hususlar tespit edilmiş olup taşınmazın değerini doğrudan etkileyen söz konusu hususlar aşağıda başlıklar hâlinde belirtilmiştir.

**A) Ekspertiz Yönteminde Kullanılan Emsal Düzeltme Katsayılarının Belirlenme Şeklinin Raporlarda Açıklanmaması ve Katsayılara İlişkin Bir Doğrulama Mekanizmasının Bulunmaması**

Taşınmazın değerinin tespiti için ekspertiz yöntemi dahilinde gerçekleştirilen “Piyasa Değeri/Emsal Değerleme” ve “Proje Geliştirme-Hasılat/Kat Karşılığı” analizlerinde girdi olarak taşınmaza emsal olarak belirlenen gayrimenkuller ve bu gayrimenkullerin metre kare birim fiyatları kullanılmaktadır. Metre kare birim fiyatları kullanılan emsal gayrimenkullerin değerlemeye konu taşınmaza olan uzaklığı, imar koşullarındaki farklılıklar, alan büyüklükleri, hissedar sayısı, pazarlık oranları raporlarda belirtilmekte ve bu farklılıkların neden olduğu değer sapmaları düzeltme katsayıları vasıtasıyla emsal taşınmazların değerine uygulanarak emsal taşınmaz ile değerlemeye konu taşınmaz eşdeğer hâle getirilmeye çalışılmaktadır. Nitekim, bu suretle değerlemeye konu taşınmazın gerçek pazar/piyasa metre kare değerine (Tablo 2: Örnek Vaka Analizi'nde gösterildiği üzere) ulaşılmaktadır.

Uygulanan emsal düzeltme katsayıları ağırlıklı olarak alan düzeltme katsayısı, konum şerefyesi düzeltme katsayısı, kat şerefyesi düzeltme katsayısı, hisse şerefyesi düzeltme katsayısı, imar durumu düzeltme katsayısı, pazarlık oranıdır.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 76’ncı maddesi gereği kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurulan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından yayımlanan Uluslararası Değerleme Standartları’nın “UDS 105 Değerleme Yaklaşımları ve Yöntemleri” standardının 20.5 maddesinde, *“Karşılaştırılabilir pazar bilgisinin varlığın tıpatıp veya önemli ölçüde benzeriyle ilişkili olmaması halinde, değerlemeyi gerçekleştirenin karşılaştırılabilir varlıklar ile değerlendirme konusu varlık arasında niteliksel ve niceliksel benzerliklerin ve farklılıkların karşılaştırmalı bir analizini yapması gerekir. Bu karşılaştırmalı analize dayalı düzeltme yapılmasına genelde ihtiyaç duyulacaktır. Bu düzeltmelerin makul olması ve değerlemeyi*

***gerçekleştirenlerin düzeltmelerin gerekçeleri ile nasıl sayısallaştırıldıklarına raporlarında yer vermeleri gerekir.***” düzenlemesi yer almaktadır.

Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunacak Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ’in (III-62.3) Değerleme Raporlarında Bulunması Gereken Asgari Hususlar başlıklı ekinin “Kullanılan değerleme yöntemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

Pazar yaklaşımının kullanılması durumunda; emsallerin nasıl dikkate alındığına ilişkin ayrıntılı açıklama, emsal bilgilerinde yapılan düzeltmeler, düzeltmelerin yapılma nedenine ilişkin detaylı açıklamalar ve diğer varsayımların raporda belirtilmesinin gerekli olduğu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, ekspertiz yönteminde kullanılan emsal düzeltme katsayılarının belirlenme şeklinin raporlarda açıklanmadığı tespit edilmiştir. Öte yandan taşınmazların değerini doğrudan etkileyen bu katsayıların doğrulanmasına ilişkin olarak kurumdan istenen veriler sağlanamamıştır. Taşınmaz değer tespitinde kullanılan emsal taşınmazlara ilişkin ilçe, mahalle, ada ve parsel bilgilerinin değer tespit komisyonlarından temin edilememesi sebebiyle de yeniden hesaplama yöntemiyle söz konusu hesaplamalar yapılamamıştır.

Kamu İdaresi tarafından; emsal taşınmazların imar durumu, yüzölçümü, satış değeri gibi özelliklerinin dikkate alınarak çeşitli düzeltme katsayıları (alan, konum, kat, hisse, imar durumu vb.) ve pazarlık oranlarının değer tespit raporlarında belirlendiği ve tablolar vasıtasıyla sunulduğu, kullanılan katsayıların sabit olmayıp taşınmazın niteliği ve konumuna göre değiştiği, emsal konumlarının krokilerde gösterildiği ve taşınmaza olan uzaklıklarının raporlarda yer aldığı, SPK’nın “UDS 101 – İşin Kapsamı” standardına göre, değerlendirme sürecinde kullanılan bilgilerin kaynağının (kişi/kurum, adres, telefon) açıkça aktarıldığı ve taşınmaza ilişkin bilgilerin ilgili kurum ve belediyelerden yazılı olarak temin edilerek hukuki durumunun araştırıldığı,

Emsal taşınmazların bilgisinin yaygın olarak kullanılan emlak ilan platformlarından temin edildiği, ilan sahipleriyle telefon ile görüşüldüğü, bu görüşmelere nazaran taşınmazın yaklaşık konumunun verildiği, ilan sahiplerinin çoğunlukla gayrimenkul danışmanları olması nedeniyle yer gösterme belgesi imzalamadan ve yer gösterme ücreti ödenmeden taşınmazın ada-parcel bilgilerini vermedikleri, en nihayetinde emsalin yaklaşık konumunun alındığı ifade edilmiş ise de, bulgu konusu husus esas itibarıyla raporlarda yer alan düzeltme katsayılarının

nasıl belirlendiğine ilişkin olup cevapta bahsi geçen diğer hususların mevcudiyetine ilişkin müphem bir durum bulunmamaktadır.

Öte yandan, değer tespit raporlarında yer alan krokiler, emsal taşınmazların sağlıklı bir biçimde konum bilgisini sağlamamakta olup yalnızca emsalin taşınmaza olan uzaklığının kuş bakışı bir görünümünü sunmaktadır. Taşınmaza uygulanacak emsal düzeltme katsayılarının belirlenmesinde ada-parcel bilgisi emsalin eğimini, imar fonksiyonunu, konumunu belirten bilgileri sunacak olup bu bilgiler taşınmaz değerini de doğrudan etkileyen kriterlerdir. Oysa, cevaptan anlaşıldığı üzere bazı arsaların değerine uygulanan emsal düzeltme katsayılarının tespitinde emsale göre değil emsalin yaklaşık konumuna göre işlem yapılmaktadır. Bu durumda cevapta belirtildiğinin aksine taşınmazın hukuki durumunun nasıl araştırıldığı, ilgili kurumlara nasıl sorulduğu, tam ada-parcel bilgisi bulunmadan emsal olarak katsayıların nasıl sayısallaştırıldığı anlaşılamamıştır. Zira, yukarıda ifade edildiği üzere değer tespit raporlarına ilişkin istenen doğrulama verileri tarafımıza sunulamamıştır.

Sonuç itibarıyla; taşınmazın gerçek değerine ulaşip ulaşılmadığının belirlenebilmesi adına düzeltmelerin gerekçeleri ile düzeltme katsayılarının nasıl sayısallaştırıldıklarının kanıtlayıcı belgeleri ile beraber raporlarda yer alması gerekmektedir.

#### **B) Proje Geliştirme-Hasılat/Kat Karşılığı Analizinde Girdi Olarak Kullanılan Emsal Dükkanların Bina Yaşları ve Teknik Özelliklerinin Dikkate Alınmaması**

Proje Geliştirme-Hasılat/Kat Karşılığı analizinde girdi olarak kullanılan emsal dükkân ve konutların bina yaşları ve teknik özelliklerinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

Proje Geliştirme Yaklaşımında, arsa üzerinde geliştirilebilecek projeler, varsayımlarla modellenir. Modellemenin yasal olarak mümkün, finansal olarak olanaklı, ekonomik olarak azami düzeyde verimli olması beklenir. Bu çalışmalarda projenin girişimci yönünden incelemesi yapılır.

İmar planlarında, “Konut-Ticaret” veya “konut-ticaret-turizm” şeklinde yapılaşma koşulları belirlenen karma kullanım alanına sahip taşınmazlar için Ekspertiz yönteminin bir parçası olarak gerçekleştirilen Proje Geliştirme-Hasılat/Kat Karşılığı analizinde,

Öncelikle, değerlemeye konu edilen imarlı parsellerin toplam metre karesi ile imar planında yer alan KAKS oranından yola çıkarak toplam inşaat alanı bulunmaktadır.

Akabinde, Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan imarlı ada/parsellere ilişkin imar planı notlarında yer alan mesken ve dükkân oranları doğrultusunda inşaat kapsamında toplam yapılabilecek azami mesken ve dükkân metre karesi hesaplanmaktadır.

Söz konusu mesken ve dükkân metre kareleri, emsal olarak belirlenen satışa konu mesken ile dükkânlardan elde edilen ve düzeltme katsayıları uygulanarak bulunmuş ortalama metre kare fiyatlarıyla çarpılarak imar planında mesken ve dükkânlar için ayrılan alanlardan elde edilecek toplam hasılat bulunmaktadır.

Bulunan toplam hasılat ise, arsanın yer aldığı muhitte birden fazla emlakçıdan edinilen arsa karşılığı inşaat oranı ortalamasına bölünerek projenin nihai değer takdiri yapılmaktadır.

Uluslararası Değerleme Standartlarının “UDS 400 Taşınmaz Mülkiyet Hakları” standardının 50.4 maddesinde, “*Değerleme sürecinde karşılaştırılabilir tüm fiyat verileri, bu verilerin alındığı mülkün ve işlemin farklı özellikleri ile değerlemesi yapılan mülkün karşılaştırılması suretiyle kullanılmalıdır. Taşınmaz mülkiyet haklarının değerlemesinde dikkate alınması gerekli görülen belirli farklılıklara, bunlarla sınırlı olmamak üzere, aşağıda yer verilmekte olup, bu farklılıkların UDS 105 Değerleme Yaklaşımları ve Yöntemleri standardının 30.8. nolu maddesi uyarınca değerlendirilmesi gerekli görülmektedir:*

- (a) Emsal hak türü ile değerlendirme konusu hak türü arasındaki farklılıklar,
- (b) Konum farklılıkları,
- (c) İlgili arsaların nitelikleri veya **binaların yaşları ve teknik özellikleri** arasındaki farklılıklar,
- (d) Her bir mülk için izin verilen kullanımlar veya imar durumları arasındaki farklılıklar,
- (e) Fiyatların saptandığı koşullar ile değer esasları arasındaki farklılıklar,
- (f) Emsal fiyatın geçerlilik tarihi ile değerlendirme tarihi arasındaki farklılıklar, ve
- (g) ilgili işlemlerin gerçekleştiği andaki pazar koşulları ve bunların değerlendirme tarihindeki koşullardan nasıl farklılaştığı.” ifadesi yer almaktadır.

Değer tespit raporlarının incelenmesi neticesinde, emsal olarak belirlenen söz konusu konut ve dükkân verilerinin 5-15 yıllık eski binalardan alındığı, binaların teknik özelliklerinin

(otopark imkânı, çevre düzenlemesi, site olup olmadığı, güvenlik) dikkate alınmadığı, konut-dükkanların metre kare birim fiyatlarına bu hususta bir düzeltme katsayısı uygulanmadığı, dolayısıyla bu hususların toplam hasılatı ve nihai değeri etkilediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan standart uyarınca, analiz kapsamında konut ve dükkanların satışa esas birim değerine (TL/m<sup>2</sup>) konum farklılıkları, kat farklılıklarından dolayı söz konusu düzeltmeler uygulanmaktadır. Ek olarak, söz konusu emsal konut/dükkanın satışa esas birim değerine (TL/m<sup>2</sup>) bina yaşlarını ve binaların teknik özelliklerini hesaba katarak düzeltme katsayıları uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır. Zira, yeni yapılmış bir bina ile kullanılmış ömrü 10-15 yıl arasında değişen ve teknik özellikleri farklı binalarda bulunan konut/dükkanların farklı değerlerde olacağı açıktır.

Kamu İdaresi tarafından, SPK'nın UDS 400 ve UDS 105 standartlarına göre; Pazar Yaklaşımı yönteminin ikiye ayrıldığı, bunların *Karşılaştırılabilir İşlemler Yöntemi* ve *Borsadaki Kılavuz Emsaller Yöntemi* olduğu, özellikle Karşılaştırılabilir İşlemler Yönteminde, değerlendirme konusu taşınmazla benzer nitelikteki işlem görmüş varlıkların fiyatlarının esas alındığı, aynı zamanda emsallerin benzer yaşta ve teknik özellikte olmasının beklendiği, ihale edilen taşınmazların genellikle “Geliştirme Amaçlı Mülk” tanımına girdiği, bu tür taşınmazlarda, gelecekte yapılacak yapılar henüz belli olmadığından 0–3 yaş arası benzer konut ve iş yerlerinin emsal alınarak değerlendirme yapıldığı, ancak ticari hareketliliğin yoğun olduğu ve boş arsa bulunmayan bölgelerde yaşın değere etkisinin olmayabileceği; bu durumlarda konum ve niteliğin esas alınarak emsallerin seçildiği ifade edilmiş ise de,

Yukarıda bahsi geçen standart şüpheye mahal bırakmayacak şekilde emsallere değer biçilirken yaş ve teknik özelliklerinin mukayese edilmesi gerekliliğini anlatmaktadır. Zira, özelleştirme uygulamaları sonucunda satılan taşınmazların üzerine ekseriyetini büyük modern yaşam alanlarının oluşturduğu projeler yapılmakta olup burada yer alan bir taşınmazın değeri ile aynı büyüklükte benzer durumdaki bağımsız tek binada yer alan bir taşınmazın değeri aynı olmayacaktır. Öte yandan, değer tespit raporlarında 0-3 yaş binalar emsal alındığı gibi 5-15 yıllık binaların da emsal alındığı görülmektedir.

O hâlde, proje analizinin standartlara uygun ve danışman tarafından ifade edildiği üzere en düşük maliyet-en yüksek kazanç sağlayacak şekilde bir sonuç verebilmesi için alınan tüm emsallerin satışa esas birim değerlerinin güncel pazar/piyasa değerine uygun, uyumlu olması gereklidir. Proje geliştirme yaklaşımında maliyet unsurlarının güncel verilerden alınıp, dükkân

ve konut fiyatlarının eski binalardan alınması durumunda oluşturulan model vasıtasıyla güncel ve güvenilir bir sonuca ulaşılamayacağı değerlendirilmektedir.

### **C) Değer Tespit Yönteminin Değiştirilmesinin Taşınmaz Değerini Etkilemesi**

Ekspertiz yöntemi kapsamında gerçekleştirilen analizlerden olan “Proje Geliştirme Yaklaşımı” analizinin hesaplanma yönteminin ve analizde kullanılan indirgeme oranının değiştirilmesinin değer tespit oranlarını etkilediği görülmüştür.

Bahsi geçen ihale Şartnamesi eki İş Tanımı’nın 4.1.2 maddesinde, “*Değer Tespit Raporu hazırlanması için kullanılacak yöntemler, doğrudan Komisyon tarafından veya Danışman önerileri doğrultusunda Komisyon tarafından yapılacak değerlendirme ile belirlenecektir.*” denilmiştir.

Değer tespit raporlarında bahsi geçen analiz;

*“Proje Geliştirme Yaklaşımı, gayrimenkul için önerilen bir veya birden fazla geliştirme projesi modeli için uygulanabilir. Arsa üzerinde geliştirilebilecek projeler, varsayımlarla modellenir. Modellemenin yasal olarak mümkün, finansal olarak olanaklı, ekonomik olarak azami düzeyde verimli olması beklenir. Bu çalışmalarda projenin girişimci yönünden incelemesi yapılır. Çalışma kapsamında proje konusu ürünün yer aldığı sektörün mevcut durumu ve geleceğe yönelik beklentilerin incelemesi ve değerlendirmesi yapılır. Projenin yapılması durumunda yapılacak harcamalar tahmin edilerek firmanın pazarlama politikaları ve genel fizibilite prensipleri dikkate alınarak toplam getiri ve harcamalarla ilgili bir gelir-gider tahmini yapılır. Projenin geliştirilmesi durumunda sektörün genel durumu, benzer projelerin istatistiki verileri, mevcut ekonomik koşullar ve beklentiler çerçevesince proje ile ilgili varsayımlarda bulunarak, projenin performans tahmini yapılır. Projenin net bugünkü değer hesabı, gelirlerin indirgenmesi yöntemi ile yapılır. Geliştirme yöntemi ile mülkün proje değerinin hesaplanması ve bu değerden güncel mülk değerine ulaşılması mümkündür.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımdan anlaşıldığı üzere, proje geliştirme analizi yatırımcı gözünden bir bakış açısına sahiptir. Değerlemeye konu taşınmaz üzerinde meydana getirildiği varsayılan yatırım projesinin, yıllar içindeki gelir ve gider projeksiyonu göz önünde bulundurularak projenin tahmin edilen toplam değeri bulunur ve indirgeme oranı ile günümüz değerine indirgenir. Söz konusu değer hesap edilirken makro ekonomik koşullar, piyasanın mevcut durumu ve bilhassa varlığın nitelikleri de dikkate alınır.

Yapılan incelemede, 2024 yıllarında düzenlenen değer tespit raporlarında yer alan proje geliştirme yaklaşım analizinin 2023 yılına göre farklılaştığı, 2024 yılında proje geliştirme/hasılat-kat karşılığı analizinin üretildiği, üretilen bu varsayımda yıllara yaygın bir gelir gider projeksiyonu yapılmadığı, dolayısıyla fiyat ve maliyetlerde enflasyonun göz önünde bulundurulmadığı, varsayım kapsamında bulunan toplam hasılatın o piyasada geçerli olan kat karşılığı emsal oranına bölüldüğü, böylece projenin girişimciye sağlayacağı bedele ulaşıldığı görülmüştür. Söz konusu varsayım alıcının taşınmazı bir yüklenici ile tanzim ettiği kat karşılığı inşaat sözleşmesine konu ettiği varsayımına dayanmaktadır. Ancak, Özelleştirme İdaresinin yaptığı ihalelere konu arsalar tek hisseli, büyük metrekaireli, yatırıma müsait imar koşullarının bulunması sebebiyle hâlihazırda projeyi kendisi bizzat inşa edebilecek girişimci/müteahhitler tarafından alınmaktadır. Dolayısıyla, birçok ihalede söz konusu varsayım girişimci profilini yansıtmamakta olup açıklamada ifade edilenin aksine azami düzeyde verimli sonuç vermeyecektir.

Kamu İdaresi tarafından, Proje Geliştirme Yaklaşımı analizinin raporun hazırlandığı dönemin makroekonomik koşulları ve piyasa durumunu yansıttığı, 2023-2024 yıllarını kapsayan dönemde inşaat maliyetlerinin enflasyonun üzerinde arttığı, banka faizlerinin TCMB politika faizinin üzerinde kaldığı, reel enflasyonun hedef enflasyonun çok üstünde kaldığı gibi nedenlerle indirgenmiş nakit akışı (İNA) tablolarının piyasa değerini tam yansıtmayabileceğinin öngörüldüğü; danışman önerisiyle “Proje Geliştirme – Kat Karşılığı/Hasılat Paylaşımı Yaklaşımı”nın tercih edildiği ifade edilse de;

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan inşaat maliyet endeksi 2024 yılı aralık ayında bir önceki yılın aynı ayına göre %34,27 artmış olup TÜFE’deki (2003=100) değişim ise 2024 yılı aralık ayında bir önceki yılın aralık ayına göre %44,38 şeklinde gerçekleşmiştir. Ek olarak, her iki analiz yönteminin kullanıldığı 2023-2024 döneminde reel enflasyon hedef enflasyonun üzerinde seyretmektedir. Tüm bu sebeplerden ötürü, cevabın aksine aynı taşınmaza ilişkin farklı tarihlerde yapılan iki değer tespitinden ileri tarihli olanın nominal olarak düşük çıkması değerlendirme yönteminin değiştirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Sonuç itibarıyla, varlığın niteliğine ve yatırımcı profiline uygun analiz yöntemi ve indirgeme oranının seçilmesi neticesinde azami oranda verimli değer tespit sonuçlarına ulaşılabileceği değerlendirilmektedir.

#### **D) Emsal Düzeltme Katsayılarının Metre Kare Birim Fiyatlara Hatalı Uygulanması**

Emsal düzeltme katsayılarının metre kare birim fiyatlara uygulanması sırasında iyi uygulama kılavuzları ve eki vaka analizinden yararlanılmadığı görülmüştür.

Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunacak Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ'in "Değerleme Raporu" başlıklı 23'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, *"Değerleme raporlarının hazırlanmasında Birlik tarafından hazırlanan rehberler ile İyi Uygulama Kılavuzlarından yararlanılır."* denilmektedir.

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) tarafından yayımlanan İyi Uygulama Kılavuzları ve eki vaka analizinde, değerlemeye konu taşınmazın gerçek değerine ulaşmak için kullanılan emsal düzeltme katsayıları emsal alınan mülkün değerine uygulanırken; değer artmasına yahut azalmasına sebep olanların her biri "istenen birim satış fiyatı" bedeline tek tek uygulanıp ortaya çıkan mutlak değer farklarının istenen birim satış fiyatına eklenmesi veyahut çıkarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, değer tespit raporlarında yapılan hesaplamalarda düzeltme katsayılarına ilişkin yüzde oranların "istenen birim satış fiyatı" bedeline sırasıyla uygulanması nedeniyle ortaya çıkan nihai "düzeltilmiş birim fiyat" ve dolayısıyla ortalama birim değer TDUB'nin yayımlamış olduğu hesaplama yöntemi ile elde edilen ortalama birim değerden farklı tekemmül ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup düzeltme katsayılarının tatbik edilme şeklindeki hesaplama farklılığının eski danışmanın hesaplama yönteminden kaynaklanmakta olduğu, 2025 yılı şubat ayı itibarıyla taşınmazların değer tespiti için yeni danışman firmadan hizmet alınmaya başlanmış olduğu, bulguda önerilen hususlar doğrultusunda iyi uygulama kılavuzlarından yararlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, emsal düzeltme katsayılarının metre kare birim fiyatlara uygulanması sırasında iyi uygulama kılavuzları ve aşağıda örnek hesaplama yöntemi gösterilen kılavuz eki vaka analizinden yararlanılması gerekmektedir.

Tablo 2: Örnek Vaka Analizi

| Başlıklar                                                                                                  | Emsal 1                         | Emsal 2                                   | Emsal 3                                      | Emsal 4                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Yüzölçümü (m2)                                                                                             | 29.810,00                       | 86.161,00                                 | 10.620,00                                    | 11.450,00                                 |
| İstenen Satış Fiyatı                                                                                       | 150.000.000,00                  | 315.000.000,00                            | 45.000.000,00                                | 51.500.000,00                             |
| İstenen Birim Satış Fiyatı                                                                                 | 5.031,87                        | 3.655,95                                  | 4.237,29                                     | 4.497,82                                  |
| Öngörülen Pazarlık Oranı                                                                                   | -10%                            | -10%                                      | -10%                                         | -10%                                      |
| Konum Şerefiyesi Düzeltme Katsayısı                                                                        | 0%                              | 5%                                        | 5%                                           | 5%                                        |
| <b>Değer Tespit Raporlarında Yer Alan Hesaplama ve Bulunan Ortalama Birim Değer</b>                        |                                 |                                           |                                              |                                           |
| Hesaplanma Yöntemi                                                                                         | (5.031,87 TL x 0,9)             | 3.655,95 TL x 0,90 x 1,05                 | 4.237,29 x 0,9 x 1,05                        | 4.497,82 x 0,9 x 1,05                     |
| Düzeltilmiş Birim Fiyat                                                                                    | 4.528,68                        | 3.454,87                                  | 4.004,24                                     | 4.250,44                                  |
| <b>Ortalama Birim Değer</b>                                                                                |                                 |                                           |                                              | 4.059,56                                  |
| <b>Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğince Belirlenmiş Olan Hesaplama Yöntemi ve Bulunan Ortalama Değer</b> |                                 |                                           |                                              |                                           |
| TDUB Hesaplanma Yöntemi                                                                                    | 5.031,87 TL-(5.031,87 TL x %10) | (3.655,95-(3.695 x %10) + (3.655,95 x %5) | (4.237,29-(4.237,29 x %10) + (4.237,29 x %5) | (4497,82-(4497,82 x %10) + (4497,82 x %5) |
| TDUB Uygun Değerleme                                                                                       | 4.528,68                        | 3.473,15                                  | 4.025,42                                     | 4.272,93                                  |
| <b>TDUB Uygun Ortalama Birim Değer</b>                                                                     |                                 |                                           |                                              | 4.075,05                                  |

#### BULGU 5: Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması

Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesinde komisyonlarca belirlenen değer tespit sonuçlarının kamuoyuna duyurulmadığı görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri" başlıklı 18'inci maddesinin "Değer tespit komisyonunun görevleri" ile ilgili bölümünde değer tespit sonuçlarının, kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulacağı; özelleştirme programındaki kuruluşun özelleştirme işlemlerini bu Kanun'un 4'üncü maddesinin son fıkrasına istinaden yürütmesi durumunda ise değer tespiti işlemlerinin, ilgili kuruluşun karar almaya yetkili organlarının kararı ile kuruluş ita amirinin başkanlığında oluşturulacak komisyon tarafından bu bentte belirtilen esaslar çerçevesinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

4046 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği'nin "Değer tespit sonuçları" başlıklı 7'nci maddesinde ise yine aynı şekilde değer tespit sonuçlarının, kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, değer tespit sonuçları kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak alıcı tarafından devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulur. Kanun'daki ve Yönetmelik'teki bu düzenlemeler, özelleştirme uygulamalarına şeffaflık kazandırılması amacıyla yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde, İdarenin özelleştirme ihalelerinin bir kısmının işletme hakkı devri, bir kısmının ise satış şeklinde yapıldığı ve imzalanan sözleşmelerde alıcının yerine getirmesi gereken kuruluştaki çalışan personele yönelik taahhütler, işletmeye yapılacak yatırıma yönelik taahhütler, kamusal denetime yönelik taahhütler ile yatırımların yer aldığı görülmüştür. Ancak söz konusu yatırım ve taahhütlerin gerçekleştirilmesinin yıllara yayılması ve Kanun gereğince bu taahhüt ve yatırımlar tamamlandıktan sonra değer tespit sonuçlarının açıklanacak duruma gelebildiği gerekçeleriyle İdare tarafından değer tespit sonuçlarının kamuoyuna açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, özelleştirme öncesi özelleştirilecek kuruluşun değer tespitinin yapıldığı, bu kurala ve kuralın arkasındaki amaca uygun olarak ihale komisyonlarınca bu değer altında devrin gerçekleştirilmediği, özelleştirme uygulamalarının iptali için açılan iptal davalarında yargı mercilerine değer tespit sonuçları ve raporlarının sunulduğu belirtilmiş; ayrıca değer tespit sonuçlarının mevzuatta yer aldığı şekli ile özelleştirme uygulamaları gerçekleştikten ve devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden (birkaç yıl) sonra kamuoyu ile paylaşılması hâlinde, kamuoyu tarafından değer tespitlerinin açıklandığı tarihteki güncel verilerle değerlendirme yapılacağı ve bu verilere göre de olumsuz yargılara varılabileceği eklenmiş ise de;

Özelleştirme uygulamalarının, değer tespit sonuçları da dahil aleniyet içerisinde yürütülmesi 4046 sayılı Kanunun temel ilkelerinden biri olarak belirlenmiş olup özelleştirme süreçlerinde belirlenen değer tespitlerinin kamuoyu ile paylaşılması Kanun ile hüküm altına alınmıştır. Değer tespit sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması sürecinde İdareye tanınmış olan bir takdir yetkisi bulunmadığından söz konusu hüküm gereğince, özelleştirme uygulamaları gerçekleştikten ve devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra değer tespitlerinin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla, 2014 yılından bu yana Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edildiği üzere, değer tespit komisyonu tarafından gerçekleştirilen işlemleri kapsayan değer tespit sonuçlarının, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince kuruluşun özelleştirme işlemi

tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlölüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması**

Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile kamu yararına kullanılması kaydıyla bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devredilen 26 adet taşınmazın devralan kuruluşlar tarafından satıldığı, 4 taşınmazın da Kurul kararlarında belirlenen amacın dışında kullanıldığı görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması ilkesinin esas alınacağı, belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda alınacak kararlarda öncelikler ile bunların tabi olacağı özelleştirme uygulamalarına ilişkin esas ve usuller kuruluşların nitelikleri ve ülke ekonomisinin gerektirdiği şartlar da dikkate alınarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir.

Bu kapsamda Özelleştirme Yüksek Kurulunca özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlara ait kimi taşınmazlar, kamu yararı dikkate alınarak, belirli bir amaçla kullanılmaları ya da belirli bir kuruma tahsis edilmeleri amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ya da mahalli idarelere bedelli veya bedelsiz olarak devredilmektedir. 4046 sayılı Kanun'da devir işleminin kimlere ve hangi usulle yapılacağına ilişkin olarak bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle Kanun'da yer alan milli güvenliğin veya kamu yararının gerektirdiği durumlarda devre ilişkin şartlar, ilgili Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı veya Özelleştirme Yüksek Kurulu kararında atıf yapılan protokollerle belirlenmektedir.

2014 yılından bu yana yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer alan konuya ilişkin olarak 03.01.2017 tarihli ve 12 sayılı Başkanlık Makamı Oluru ile bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Ancak söz konusu Rapora ilişkin değerlendirme çalışmaları henüz sonuçlanmamıştır.

Söz konusu Raporda; 4046 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi uyarınca kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devredilen 30 taşınmazın, taşınmazı devralan kuruluşlar tarafından tahsis amacına aykırı kullanıldığı, bu taşınmazların 26'sına

ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu kararında kamu yararına kullanım şartı getirildiği halde bu taşınmazların satıldığı, iki tanesinin ilgili belediye tarafından meslek edindirme kursları ve çok amaçlı gençlik merkezi olarak kullanılması gerekirken idari bina olarak kullanıldığı, kalan iki tanesinin ise fen işleri hizmetlerinde ve sosyal tesis alanı olarak kullanılması gerekirken bir kooperatife kiralandığı tespitleri yer almaktadır. Ayrıca bu taşınmazların sadece ikisinde kullanım amacı tapuya şerh edilmiş olup devir amacına aykırı kullanımların ihlaline ilişkin herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı da anılan Raporda yer verilen tespitler arasındadır.

Kamu İdaresi tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarına devredilen taşınmazların mevcut kullanım durumlarının tespiti için 2018 yılında rapor hazırlandığı, rapor tarihinden sonra taşınmaz devir işlemlerine ilişkin alınan Özelleştirme Yüksek Kurulu/Cumhurbaşkanı Kararlarında taşınmazın kullanım amacının tapu kütüğüne derç edilmesi hükmüne yer verildiği ve devir esnasında kullanım amacının tapuya derç edildiği, ancak 1995 yılından günümüze kadar mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına devredilen taşınmazlara ilişkin yapılan devirlerin kullanım amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının tespiti çalışmalarının hâlâ devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, geçmiş yıllar Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edildiği üzere, devir amacına aykırı kullanıldıkları tespit edilen taşınmazlara ilişkin olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarına aykırılığın giderilmesi ya da devir amacının yeni bir Karar ile değiştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca devredilen taşınmazların devir amacına aykırı olarak kullanılmasının veya üçüncü kişilere devredilmesinin önlenmesi için devir sonrası, idarenin hak ve menfaatlerini koruyacak düzenlemeler ile periyodik kontrollerin yapılması ve devredilen taşınmazların mevcut kullanım durumlarının tespiti için hazırlanan Rapora ilişkin değerlendirme çalışmalarının ivedilikle tamamlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Danışmanlık Hizmeti Alımına Dair İş Artışı ve Ek Kesin Teminat Konusundaki Hususlarının Yönetmelikte Düzenlenmemesi**

Danışmanlık Hizmetleri İhalelerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Yönetmelik'te iş artışına ve bu iş artışı dolayısıyla alınacak ek kesin teminata ilişkin düzenlemelere yer verilmediği görülmüştür.

4046 Sayılı Kanun Kapsamında Danışmanlık Hizmetleri İhalelerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Yönetmelik'in "Sözleşme" başlıklı 32'nci maddesinde alınacak hizmetin niteliğine uygun olarak sözleşmede yer verilecek hususlar sayılmıştır. Buna göre

imzalanacak sözleşmelerde yer verilebilecek hususlardan birisi de süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ve iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler olarak ifade edilmiştir.

İhale üzerine kalan istekliler ile yapılan sözleşmenin, sözleşme bedeli ve ödemeler başlıklı 7'nci maddesinde, danışmanlık hizmet sözleşmesi süresi içinde idarece gerekli görülmesi halinde hizmet alınacak santrallerin listesinde; toplam sözleşme bedeli aşılmamak kaydıyla değişiklik/çıkarma/ekleme yapılabileceği,

Sayıda ekleme yapılması durumunda eklenen santraller için aynı birim fiyatın uygulanacağı sözleşmenin toplam bedelinin en fazla %20 oranında aşılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde iş artışı konusunda sözleşmelere atıfta bulunulduğu, ihale üzerine kalan isteklilerle imzalanan sözleşmelerde iş artışlarının toplam sözleşme bedelinin en fazla %20 si oranında olması öngörüldüğü ayrıca yapılan iş artışları dolayısıyla sözleşme bedelinde artış olmasına karşın isteklilerden ek kesin teminat alınması yönünde Yönetmelik'te ve ihale şartnamesinde herhangi bir düzenleme bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup bu konuda ilgili mevzuatta gerekli araştırma ve incelemenin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde İdare tarafından iş artışının yapılmasının uygun ve/veya gerekli olduğu düşünülüyorsa bu iş artışının nasıl ve ne şekilde yapılacağı konusuna ve iş artışından kaynaklı olarak sözleşme bedelinde meydana gelen artış tutarı üzerinden ek kesin teminat alınması konusunda gerekli düzenlemelere sözleşme ve Danışmanlık Hizmetleri İhalelerinde Uygulanacak Esas ve Usullere İlişkin Yönetmelik'te ayrıntılı olarak yer verilmesi 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>

## 7. EKLER

### EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu                                       |      |                                |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------|----------|
| Bulgu Adı                                                                                                | Yıl  | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması                           | 2023 | Yerine Getirilmedi             |          |
| Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması | 2023 | Yerine Getirilmedi             |          |