



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	11
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	12
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	14
8. EKLER	406

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Genel Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: 31.12.2024 Tarihi İtibarıyla İBB'nin İSKİ'ye Olan Borçları	16
Tablo 10: Müdürlükler Bazında 2020-2024 Tarihleri Arasında İşlem Görmeyen İhale Tutarları	21
Tablo 11: 2023 ile 2024 Dönemi İhaleleri Arasındaki Sürede Yapılan Doğrudan Teminler	44
Tablo 12: İhaleye Ayrılan Ödeneğin Tükenmesinin Ardından Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Bilgiler	45
Tablo 13: Alt Yükleniciye Yaptırılan Örnek İş Kalemlerindeki Maliyet Farkı	48
Tablo 14: İhale Dokümanının İndirilme Sayısı ve Teklif Sayılarının Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo	49
Tablo 15: Servis Güzergahlarına İlişkin Tablo	65
Tablo 16: Süreklilik Arz Eden Mal ve Hizmetlerden Pazarlık Usulü ile Alımı Yapılanlar	75
Tablo 17: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan Bazı İhale Örnekleri	78
Tablo 18: Araç Grupları ile Yüklenici Teklifi ve Yaklaşık Maliyeti	87
Tablo 19: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceği	88
Tablo 20: Akaryakıt Dahil Araç Kiralama Yapılan Örnek İhaleler	93
Tablo 21: İhalelerde Yer Alan Konaklama Sayısı ve Giderleri	103
Tablo 22: İhalelerde Yer Alan Uçuş Hizmeti Sayısı ve Giderleri	104
Tablo 23: Business Class Uçuşlara Ait Bilgiler	105
Tablo 24: Genel Bilgiler	107

Tablo 25: Maliyetinin Üzerinde En Çok Ödeme Yapılan İş Kalemleri	107
Tablo 26: TBF/YMBF Oranı %60'ın Altında Olan İş Kalemleri	107
Tablo 27: Aşırı Yüksek ve Düşük Fiyat Teklifi Verilmiş İş Kalemlerinin Gerçekleşme Oranları	108
Tablo 28: Gerçekleştirilen İmalat Tutarlarının Yüklenici Teklif Birim Fiyatları ve Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatları Bazında Karşılaştırılması	109
Tablo 29: Maliyetinin Üzerinde Ödeme Yapılan Yapım İşleri	111
Tablo 30: Bazı Yapım İşleri Mahallerinin Mülkiyet Durumu	122
Tablo 31: Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Alınmadan Ödemesi Yapılan Bazı Pozlar	145
Tablo 32: Asfalt Kırığı Giriş Çıkış Miktarları ve Toplamı	149
Tablo 33: İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarih Örnekleri	150
Tablo 34: Kesin Hakedişi Geç Yapılan İhalelere İlişkin Örnekler	155
Tablo 35: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler	156
Tablo 36: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na Ait Örnek Birim Fiyat Analizleri	159
Tablo 37: Bazı Katlı Otoparkların Teslim ve Açılış Tarihleri	165
Tablo 38: Tasfiyesi Kesin Hesabı Yapılmadan İhaleye Çıkılan İşler Listesi	169
Tablo 39: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri	171
Tablo 40: Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri	174
Tablo 41: Kira Alacaklarına İlişkin Bilgiler	197
Tablo 42: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarına İlişkin Bilgiler	198
Tablo 43: Balık Hali İşletmesi Kira Gelirlerini Gösterir Cetvel	205
Tablo 44: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları	211
Tablo 45: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alanları	222
Tablo 46: Caddebostan, Florya Güneş ve Menekşe Plajlarına Yapılan Harcama Toplamı	225
Tablo 47: Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında İlgili Varlık Hesabına Aktarılan Yapım İşleri	228
Tablo 48: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlara İlişkin Bazı Örnekler	244
Tablo 49: Arşiv Araştırması Sonucu Beklenmeksizin 2024 Yılında İşe Başlatılan Şirket Personeli	253

Tablo 50: Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler	269
Tablo 51: Personele Ödenen Sosyal Yardım Tutarları ve Fazla Çalışma Ücretine İlişkin Oranlar	269
Tablo 52: 2024 Yılına İlişkin Müdürlüklerce Hazırlanan Proje Verileri	273
Tablo 53: Hazine Taşınmazlarının Satışından İdareye Aktarılan Tutarlar	280
Tablo 54: İdarenin Şirketlerinden Olan Alacakları	282
Tablo 55: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Bilgiler	297
Tablo 56: 31.12.2024 Tarihi İtibarıyla İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal	309
Tablo 57: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler	326
Tablo 58: Ödeme Artığı İadesi Tablosu	340
Tablo 59: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu	341
Tablo 60: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu	346
Tablo 61: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu	346
Tablo 62: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler	347
Tablo 63: 2019-2024 Yılları Talep Edilen ve Gerçekleşen AYKOME Bütçesi ile Tahsilat Durumları	369
Tablo 64: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	377
Tablo 65: Kullanıma Verilip Belge Düzenlenmeyen Dayanıklı Taşınırılar	397
Tablo 66: Üzerine Taşınır Teslim Belgesi Düzenlenen Sanal Kişiler	400
Tablo 67: Kişiler Adına Teslim Edilen Dayanıklı Taşınırılar	402

KISALTMALAR

AĞAÇ AŞ	İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
AŞ	Anonim Şirket
ATS	Araç Takip Sistemi
AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
AYS	Araç Yönetim Sistemi
BELBİM AŞ	Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELTUR AŞ	Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BOĞAZİÇİ YÖNETİM AŞ	Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
BÜTÜN RİSKLER	All Risk
ÇEM	Çocuk Eğitim Merkezleri
ENERJİ AŞ	İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
HALK EKMEK AŞ	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
HAMİDİYE AŞ	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi
HGS	Hızlı Geçiş Sistemi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İKN	İhale Kayıt Numarası
İMAR AŞ	İstanbul İmar İnşaat Anonim Şirketi
İPA AŞ	İPA Stratejik Danışmanlık Anonim Şirketi

İSBAK AŞ	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSETAŞ	İstanbul Elektrik Tedarik Anonim Şirketi
İSFALT AŞ	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSPARK AŞ	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi
İSPER AŞ	İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi
İSTAÇ AŞ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTGÜVEN AŞ	İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi
İSTON AŞ	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTTELKOM AŞ	İstanbul Elektronik Haberleşme ve Alt Yapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSYÖN AŞ	İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi
İTO	İstanbul Ticaret Odası
İYA AŞ	İstanbul Yatırım Ajansı Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KM	Kilometre
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
LFG	Depo Gazı
m²	Metrekare
METRO İSTANBUL AŞ	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
OSB	Organize Sanayi Bölgeleri
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SPOR AŞ	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim şirketi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim şirketi
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TL	Türk Lirası
TMP	Taşınır Mal Programı
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
FE	retici Fiyat Endeksi
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel şartnamesi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bağlı Kuruludan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi ve Sürekli Borç Ötelemesi İşlemi Yapılması
2. İdareye Ait Olmayan Yapım İşlerinin İdare Maddi Duran Varlık Hesaplarında İzlenmesi
3. Diğer Kamu İdarelerince İdareye Tahsis Edilen Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. Binalar Hesabında Muhasebeleştirilmesi Gereken Taşınmazların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Muhasebeleştirilmesi
5. İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurulan Taşınmazlardan Bazılarının Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi
6. Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi
7. Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
8. Düzenleme Ortaklık Payı Konusu Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
9. İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması
10. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
11. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Kullanılması
12. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Bazı Tutarların Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi
13. Altyapı Kazı İzni Harçları ile Bu Kazılardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
14. İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

15. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Organizasyon İhalelerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

2. Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı Tarafından Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımında Hatalı Uygulamalar Bulunması

3. Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi Kapsamında Hatalı Uygulamaların Bulunması

4. Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

5. Bazı İhalelerin Planlama Eksikliği Sebebiyle Pazarlık Usulü ile Yapılması Sonucunda Rekabetin Engellenmesi

6. Aralarında Doğal Bir Bağlantı Olmayan İşlerin Bir Arada İhale Edilmesi

7. Bazı İhaleler Kapsamındaki Hizmetlerin İdarenin Görev ve Yetki Alanı Dışında Gerçekleştirilmesi

8. Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi

9. Araç Kiralama Hizmet Alım İhalesindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması

10. Servis Kiralama Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

11. Taşıt Kiralama İhalelerinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması

12. Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Bazılarında Araç Takip Sistem Olmaması

13. Denizde Toplu Taşıma Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

14. Dolmabahçe Levazım Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri Mühendislik Hizmet Alım İşi İhale Dokümanında Teklif Bedeli Artırıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Hükümlerin Gerçekleştirilmesine İlişkin Herhangi Bir Kontrolün Yapılmaması

15. Harcırar Kanunu Çerçevesinde Yapılması Gereken İşlerin İhale Kapsamında Bir İş Kalemi Olarak Yapılması ve Bu Kapsamda Business Class Uçuş Hizmeti Alınması
16. Bazı Yapım İşlerinin İhale Yaklaşık Maliyetine Kıyasla Yüksek Bedelle Tamamlatılması
17. Şehir Dışı Yapım İşleri İçin İhale Yapılmadan İmalatların Bakım Onarım Dosyaları Kapsamında Yapılması
18. Bazı Yapım İşİ İhalelerinde Projesinde Yer Almayan İmalatların Yapılması
19. Bazı Yapım İşlerinin Farklı Yapım İşleri Kapsamında Tamamlatılması ve Bu Yöntemin Genel Bir Usul Haline Getirilmesi
20. Bazı Yapım İşlerinde Gerekli Mülkiyet İşlemleri Yapılmadan İhaleye Çıkılması
21. Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi
22. İhale Komisyon Kararlarında Ortak Tutumun Olmaması
23. Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün Görev Alanının Büyükşehir Belediyesinin Tüm Birimlerini Kapsar Hale Getirilmemiş Olması
24. Serimi Yapılan Bazı Asfaltlardan Herhangi Bir Numune Alınmaması veya Geç Alınması
25. Bazı Yapım İşlerinde, Sözleşme Fiyatı Olmayan İş Kalemlerinin Yeni Birim Fiyat Tespitlerinde Mevzuatında Belirtilen Usullere Uyulmaması
26. Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
27. Yeni Birim Fiyat Uygulanan İşlerde Poz Onayı Alınmadan İmalatların Yapılması
28. İdarece Toplanan Asfalt Kırıklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
29. İhale Sonuçlarının Öngörülen Sürede Kamu İhale Kurumuna Bildirilmemesi
30. Alt Yüklenici Sözleşmelerine İlişkin Gerekli Kontrollerin Sağlanmaması
31. Kesin Hakediş Raporunun Mevzuatta Öngörülen Süreler İçinde Düzenlenmemesi
32. Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması

33. Resmi Pozlar İçindeki Miktarın Değiştirilmesi
34. Yapımı Gerçekleştirilen Bazı İşlerin Geçici Kabulleri Yapılmadan ve Teslim Tutanakları Olmadan İşletmeye Açılması
35. Tasfiye Edilerek Kesin Hesabı Yapılmayan İşler İçin İhaleye Çıkılması
36. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
37. Reklam Alanlarının İşletilmesi İşleri ve Bazı Taşınmazların Kiralama İhalelerinde İhale Dokümanında Rekabeti Kısıtlayıcı Hususlara Yer Verilmesi
38. İrtifak Hakkı Karşılığı Yapım ve İşletme Yöntemiyle Gerçekleştirilen İşlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması
39. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
40. Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi
41. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
42. İdareye Ait Olan ve İşletilmek Üzere Kiraya Verilen Su Ürünleri Halinin İşletme Kira Gelirlerinin Tahsilatının Yapılmaması
43. Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi
44. İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
45. Bazı Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi
46. Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması ve Taşınmazın Tahliye Edilmemesi
47. Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması

48. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
49. İdarenin Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması
50. İdare Mülkiyetinde ve Sorumluluğunda Bulunmayan Taşınmazlara Yönelik İdare Bütçesinden Harcama Yapılması
51. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması
52. Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
53. Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Alınmış Bir Karar Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otogarların Bulunması
54. İdare Tarafından Kiraya Verilen veya Son Üç Yılda Geçici Kabulü Yapılan Yapılardan Bazılarının Yapı Ruhsatı ve/veya Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması
55. İdare Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak İstanbul Planlama Ajansı Anonim Şirketine Kullandırılması
56. Kiraya Verilen Taşınmazların Bazılarında Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması
57. Alibeyköy Lojistik Merkezinin İşletilmesine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
58. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması
59. İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması
60. İdarenin Yıllık Toplam Personel Gideri Sınırının Belirlenememesi
61. Meclis Kararı ile Oluşturulan Birim Sayısından Daha Fazla Birim Yöneticisi Bulunması ve Yönetici Maaşı Ödenmesi
62. Doğrudan Personel Hizmet Alımı Kapsamında Bazı Kişilerin Arşiv Araştırması Tamamlanmadığı Halde İstihdam Edilmesi

63. Daire Başkanlığı Kadrosuna Atanan Personelden Bazılarının Görevini İfa Etmeksizin Daha Alt Unvanlara Görevlendirilmesi
64. İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülen Sayıda İstihdam Sağlanmaması
65. Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin İdarede İstihdam Edilmesi
66. Zabıta Memuru Kadrosunda Olmayan Personele Zabıta Memurluğu Yaptırılması
67. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
68. Geçici Görevlendirmelerin Süresiz Hale Getirilmesi
69. Belediye Şirketlerinden Yapılan Doğrudan Personel Hizmet Alımlarında Çalıştırılan Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması
70. İdarece Projelendirme Sürecine İlişkin Olarak Mevcut İnsan Kaynağının Verimli Şekilde Kullanılmaması
71. Şirket Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Uygulanacak Artış Oranının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Belirlenmesi
72. İdare Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Bazı Kişi, Vakıf ve Kurumlara İndirim veya Ücretsiz Tarife Uygulanması
73. Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların İdare Hesaplarına Aktarılması
74. İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi
75. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi Tarafından Yol Kenarı Otoparkların Ücret Tarifesinin Kanuna Uygun Belirlenmemesi
76. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
77. Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Çöp İmha Tesislerinin Kuruluşu İçin Ayrılmaması
78. Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

79. Harç Konusu Olan Hizmetlerden Ayrıca Ücret Tahsil Edilmesi
80. İdareden Ruhsat veya İzin Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi
81. Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcının Sürekli Hale Getirilmesi
82. Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
83. Bazı İlçe Belediyelerince İdareye Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
84. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması
85. Kaçak Hafriyat Dökümü Neticesinde Kesilen İdari Para Cezalarına İlişkin Yapılan Hacizlerin Uygulanmaması
86. Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcının Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Mükerrer Şekilde Tahsil Edilmesi
87. Organize Sanayi Bölgeleri Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi
88. Hafriyat Sahaları İşletme Gelirlerinden Bazı İlçe Belediyelerine Pay Verilmesi
89. Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi
90. Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi
91. Bazı Toplu Taşıma Araçlarına Ait Plakaların UKOME Tarafından Alınan Karar ile Süresiz ve İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi
92. Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi
93. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması
94. Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Takibinin Yapılmaması

95. İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması
96. Toplu Taşıma Hizmetlerinin Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak İhalesiz Bir Şekilde Gördürülmesi
97. Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması
98. Adalar Arası Toplu Ulaşım Hizmetinin Ücretsiz Yapılması
99. Toplu Taşıma Hizmetlerinde Kullanılan İstanbulkartın Usulsüz Kullanımına İlişkin Yaptırımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması
100. Taksi Durağı Yerlerinin Bedel Alınmadan Ruhsatsız Şekilde Kullandırılması
101. İdare Hizmet Araçları ile Görevlendirme Yazısı Olmadan İl Dışına Çıkılması
102. İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması
103. Kriterleri Sağlamayan Bazı Kişilere Evlilik Desteği Adı Altında Yardım Yapılması
104. Kriterleri Sağlamayan Bazı Kişilere Sosyal Destek Verilmesi
105. Nakdi Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetlerinin İhalesiz Olarak Belediye Şirketi Tarafından Yapılması
106. Altyapı Yatırım Hesabı Bütçesinin Oluşturulmasında ve İşleyişinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
107. Yağmur Sularının Uzaklaştırılması, Dere Islahları ve Haliç Çamur Bertarafı Kapsamında Yapılan İşlere İlişkin Bedellerin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine Gönderilmemesi
108. İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması
109. Kalkınma Ajans Payının Zamanında Gönderilmemesi
110. Mevzuatı Gereği Tahsil Edilen Eğlence Vergilerinden Verem Savaş Derneği ve Darülacezeye Gönderilmesi Gereken Tutarların Aktarılmaması

111. Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi

112. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

113. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

114. Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması

115. İdareye Ait Olan İktisadi İşletme Niteliğini Haiz Tesislerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

116. Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, belediye başkanı ve 316 üyeden oluşmaktadır.

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

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden Şube Müdürü ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel Sekreter, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilât yapısında doğrudan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. 1. Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimdir. Genel Sekretere bağlı 7 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Başkanlığının 29 Daire Başkanlığı ve 2 Şube Müdürlüğü (Boğaziçi İmar Şube Müdürlüğü ve İştirakler Koordinasyon Şube Müdürlüğü) alan ve

amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. 120 Şube Müdürlüğü ise alan ve amaçlarına göre ilgili Daire Başkanlıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: 2024 Yılı Genel Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	19.171	10.704
Sözleşmeli Personel		20
Sözleşmeli Sanatçı	503	290
Kadrolu İşçi	9.564	1.398
Geçici İşçi	-	-
Toplam	29.238	12.412
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	34.752
Belediye Şirket İşçisi	-	-
Genel Toplam		47.164

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

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

İdarenin bütçe işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Açıklama	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklen (+) / Düşülen (-) Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	8.207.580.000,00	2.439.035.000,00	444.713.293,91	11.091.328.293,91	10.816.180.313,15	275.147.980,76
2	SGK Devlet Primi Giderleri	988.254.000,00	118.065.000,00	49.011.458,58	1.155.330.458,58	1.129.767.473,39	25.562.985,19
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.722.228.000,00	22.601.500.000,00	19.555.096.269,40	84.878.824.269,40	81.824.503.294,81	3.054.320.974,59
4	Faiz Giderleri	11.596.000.000,00	0,00	-81.830.123,86	11.514.169.876,14	11.514.169.876,14	0,00
5	Cari Transferler	20.997.403.000,00	3.661.400.000,00	4.785.351.059,74	29.444.154.059,74	29.209.479.181,46	234.674.878,28
6	Sermaye Giderleri	107.872.882.000,00	5.480.000.000,00	-14.538.031.783,99	98.814.850.216,01	84.486.234.504,84	14.328.615.711,17
7	Sermaye Transferleri	7.615.653.000,00	4.000.000.000,00	929.994.826,22	12.545.647.826,22	12.545.636.441,50	11.384,72
8	Borç Verme	3.500.000.000,00	5.500.000.000,00	55.695.000,00	9.055.695.000,00	7.435.967.004,19	1.619.727.995,81
9	Yedek Ödenek	10.000.000.000,00	1.200.000.000,00	-11.200.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam		213.500.000.000,00	45.000.000.000,00	0,00	258.500.000.000,00	238.961.938.089,48	19.538.061.910,52

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 213.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. 2024 yılına ait İstanbul Büyükşehir Belediyesi ödenek toplamı, 17.10.2024 tarihinde alınan Meclis kararı ile revize edilerek 45.000.000.000,00 TL ek ödenek ile 258.500.000.000,00 TL değerine çıkarılmıştır.

2024 yılı içinde 238.961.938.089,48 TL bütçe gideri yapılmış olup 19.538.061.910,52 TL ödenek iptal edilmiştir. 2025 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılında borç vermede 7.435.967.004,19 TL bütçe gideri gerçekleşmiş olup söz konusu tutarın 3.500.000.000,00 TL'si İETT Genel Müdürlüğüne borç

verilmesinden, 3.935.967.004,19 TL'si ise iştirak şirketlerinin sermaye payına katılımdan kaynaklanmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 258.500.000.000,00TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 218.500.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki net borçlanma tutarı olarak gösterilen 40.000.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	700.000.000,00	596.123.183,82	1.257.113,72	594.866.070,10	84,98
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26.600.000.000,00	15.558.066.512,32	21.797.363,66	15.536.269.148,66	58,41
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	365.000.000,00	268.177.759,28	1.895.851,07	266.281.908,21	72,95
05- Diğer Gelirler	183.570.000.000,00	159.799.433.378,35	110.543.592,04	159.688.495.178,83	86,99
06- Sermaye Gelirleri	7.265.000.000,00	3.549.045.377,86	5.581.485,18	3.543.463.892,68	48,77
08-Alacaklardan Tahsilat	30.000.000,00	4.528.373,93	0,00	4.528.373,93	15,09
09- Red ve İadeler	-30.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	218.500.000.000,00	179.775.374.585,56	141.075.405,67	179.633.904.572,41	82,21

Yukarıdaki tabloya göre, 2024 yılında net bütçe geliri 179.633.904.572,41 TL (%82,21) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri 594.866.070,10 TL (%84,98), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 15.536.269.148,66 TL (%58,41), Alınan Bağış ve Yardımlar 266.281.908,21 TL (%72,95), Diğer Gelirler 159.688.495.178,83 TL (%86,99), Sermaye Gelirleri 3.543.463.892,68 TL (%48,77) ve Alacaklardan Tahsilat 4.528.373,93 TL (%15,09) gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	11.091.328.293,91	10.816.180.313,15	97,52
02- SGK Devlet Primi Giderleri	1.155.330.458,58	1.129.767.473,39	97,79
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	84.878.824.269,40	81.824.503.294,81	96,40
04- Faiz Gideri	11.514.169.876,14	11.514.169.876,14	100
05- Cari Transferler	29.444.154.059,74	29.209.479.181,46	99,20
06- Sermaye Giderleri	98.814.850.216,01	84.486.234.504,84	85,50
07- Sermaye Transferleri	12.545.647.826,22	12.545.636.441,50	99,99
08- Borç Verme	9.055.695.000,00	7.435.967.004,19	82,11
Toplam	258.500.000.000,00	238.961.938.089,48	92,44

Yukarıdaki tabloya göre, 2024 yılında bütçe giderleri (%92,44) seviyesinde

gerçekleşmiştir. Ödenek toplamı tutarına göre, Personel Giderleri (%97,52), SGK Devlet Primi Giderleri (%97,79), Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%96,40), Faiz Giderleri (%100,00), Cari Transferler (%99,20), Sermaye Giderleri (%85,50), Sermaye Transferleri (%99,99) ve Borç Verme (%82,11) oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	285.256.290,00	416.822.316,00	596.123.183,82	46,12	43,02
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.381.629.825,00	8.251.775.933,00	15.558.066.512,32	53,33	88,54
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	71.382.990,00	95.334.230,00	268.177.759,28	33,55	181,3
Diğer Gelirler	52.325.178.695,00	96.402.135.427,00	159.799.038.770,87	84,24	65,76
Sermaye Gelirleri	891.407.297,00	1.273.689.992,00	3.549.045.377,86	42,89	178,64
Alacaklardan Tahsilat	14.213.434,00	2.623.392,00	4.528.373,93	-81,54	72,62
Toplam	58.969.068.532,00	106.442.381.288,00	179.774.979.978,08	80,51	68,89
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-27.648.084,00	-809.227.306,69	-141.075.405,67	2826,88	-82,57
Net Toplam	58.941.420.447,00	105.633.153.981,00	179.633.904.572,41	79,22	70,05

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında bütçe gelirleri 2023 yılına göre 74.000.750.591,41 TL'lik (%70,05) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 179.300.867,82 TL (%43,02), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 7.306.290.579,32 TL (%88,54), Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerinde 172.843.529,28 TL (%181,30), Diğer Gelirlerde 63.396.903.343,87 TL (%65,76), Sermaye Gelirlerinde 2.275.355.385,86 TL (%178,64), Alacaklardan Tahsilatlarda 1.904.981,93 TL (%72,62) tutarındaki artış ile Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadelerde 668.151.901,02 TL (-%82,57) tutarındaki azalış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	2.984.939.635,87	5.800.116.185,28	10.816.180.313,15	94,31	86,48
SGK Devlet Prim Giderleri	426.530.996,17	671.545.006,47	1.129.767.473,39	57,44	68,23
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.255.910.224,28	39.330.959.405,57	81.824.503.294,81	115,44	108,04
Faiz Giderleri	2.117.657.316,01	4.712.087.505,43	11.514.169.876,14	122,51	144,35
Cari Transferler	8.930.276.823,34	15.161.348.918,79	29.209.479.181,46	69,77	92,66

Sermaye Giderleri	26.823.595.517,42	48.971.504.080,12	84.486.234.504,84	82,57	72,52
Sermaye Transferleri	3.737.330.532,75	6.273.627.286,68	12.545.636.441,50	67,86	99,97
Borç Verme	1.038.000.625,00	1.520.561.185,00	7.435.967.004,19	46,49	389,03
Toplam	64.314.241.670,84	122.441.749.573,34	238.961.938.089,48	90,38	95,16

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 116.520.188.516,14 TL'lik (%95,16) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında 2023 yılına göre personel giderlerinin 5.016.064.127,87 TL (%86,48), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 458.222.466,92 TL (%68,23) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin ücret artışlarından kaynaklandığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 42.493.543.889,24 TL'lik (%108,04) artış meydana gelmiştir. Faiz giderlerinde 6.802.082.370,71 TL'lik (%144,35) artışa yapılan yatırımlara bağlı olarak kullanılan kredilerin kur artışları sebep olmuştur. Cari transferlerdeki 14.048.130.262,67 TL'lik (%92,66) artış ise toplu ulaşım sübvanses harcamaları ile sosyal yardımlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde 35.514.730.424,72 TL'lik (%72,52) artışın sebebi, sermaye kaleminde başta raylı sistem projeleri olmak üzere diğer yatırım projelerindeki harcama artışlarından kaynaklanmaktadır. Sermaye transferlerinde 6.272.009.154,82 TL'lik (%99,97) artışta İETT'ye yapılan yardımlar etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 174.553.867.405,95 TL, Faaliyet Geliri 183.389.040.413,46 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 8.835.173.007,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca İdare tarafından 2024 yılında taşınmazların emlak yönetim sistemindeki kayıtlı değerlerinin muhasebe sistemine taşınması nedeniyle düzeltme katsayısı ile enflasyon düzeltmesi yapılmış, taşıma katsayısı kullanılmamıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemine de bu şekilde veri girişi yapılmış olup İdare tarafından muafiyet talebinde bulunulmuş İdare talebi kabul edilmiştir. Bu nedenle, Faaliyet Sonuçları Tablosunda Enflasyon Düzeltmesi satırı 0,00 TL olarak görülmektedir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	60.000.000,00	26.000.000,00	43,33

2	Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi	182.890.000,00	58.882.339,00	32,19
3	BELTUR - Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi	630.000.000,00	628.425.000,00	99,75
4	İPA Stratejik Danışmanlık Anonim Şirketi	567.072.153,00	399.785.868,13	70,50
5	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	80.160.000,00	44.104.192,32	55,02
6	İGDAŞ - İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1.420.000.000,00	1.341.371.760,00	94,46
7	İSBK - İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi	72.271.960,00	71.819.680,00	99,37
8	İSFALT - İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	200.000.000,00	196.461.925,23	98,23
9	İSPARK - İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi	19.850.000,00	2.979.901,85	15,01
10	İSPER - İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi	90.000.000,00	18.000.000,00	20
11	İSTAÇ - İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	128.000.000,00	124.137.856,00	96,98
12	İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	20.635.000,00	10.317.500,00	50
13	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	365.934.428,00	365.747.115,00	99,94
14	İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	10.000.000,00	3.500.000,00	35
15	İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	65.633.612,00	59.070.252,00	90
16	İSTON - İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	28.500.000,00	19.689.375,00	69,08
17	İSYÖN - İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi	15.480.000,00	15.405.950,00	99,52
18	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	5.647.767.745,00	5.635.845.314,00	99,79
19	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi	61.250.000,00	61.054.000,00	99,68
20	İstanbul İmar İnşaat Anonim Şirketi	3.501.163.000,00	3.489.929.666,51	99,68
21	KİPTAŞ - İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	422.249.861,00	421.089.100,00	99,73
22	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi	44.988.000,00	44.929.136,00	99,87

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketi	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	320.702.000,00	AĞAÇ AŞ	3.207.020,00	1
			İMAR AŞ	138.903.822,19	43,31
			İSTAÇ AŞ	703.508,42	0,22
			KİPTAŞ	175.073.615,74	54,59
2	Güven Su Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	17.500.000,00	HAMİDİYE AŞ	9.625.000,00	55
			İ. ENERJİ AŞ	2.625.000,00	15
			İMAR AŞ	1.750.000,00	10
			İSTAÇ AŞ	1.750.000,00	10
3	İstanbul Dijital Medya Ticaret Anonim Şirketi	13.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	1.750.000,00	10
			AĞAÇ AŞ	2.600.000,00	20
			İSBK AŞ	1.300.000,00	10
			İSTAÇ AŞ	3.250.000,00	25
4	İSETAŞ İstanbul Elektrik Tedarik Anonim Şirketi	30.000.000,00	İSTON AŞ	3.250.000,00	25
			KÜLTÜR AŞ	2.600.000,00	20
			İST ENERJİ AŞ	9.900.000,00	33
			İSTAÇ AŞ	14.700.000,00	49
			İSTTELKOM AŞ	5.400.000,00	18

5	İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik San. Tic. AŞ	50.000.000,00	İST ENERJİ AŞ	5.000.000,00	10
			HALK EKMEK AŞ	250.000,00	0,50
			İSFALT AŞ	10.000.000,00	20
			İSTAÇ AŞ	19.875.000,00	39,75
			İSTON AŞ	14.875.000,00	29,75
6	İSTGÜVEN İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi	10.000.000,00	AĞAÇ AŞ	4.000.000,00	40
			İGDAŞ AŞ	1.600.000,00	16
			İSTAÇ AŞ	1.000.000,00	10
			METRO İSTANBUL AŞ	3.400.000,00	34
7	İSTTELKOM İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	50.000.000,00	İSBK A.Ş.	15.000.000,00	30
			İ. ENERJİ AŞ	21.000.000,00	42
			İSTAÇ AŞ	7.000.000,00	14
			İSTON A.Ş.	7.000.000,00	14
8	İYA Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi	50.000.000,00	İST ENERJİ AŞ	12.500.000,00	25
			İSTAÇ AŞ	12.500.000,00	25
			İSTTELKOM AŞ	12.500.000,00	25
			METRO AŞ	12.500.000,00	25

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmassından 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 20 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 19’u doludur. Denetçilerden 1 tanesi dış görevde olup Marmara Belediyeler Birliği Genel Sekreterliği görevini ifa etmektedir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Bağlı Kurulardan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi ve Sürekli Borç Ötelemesi İşlemi Yapılması

İdarenin bağlı kuruluşu olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nden (İSKİ) alınan borç tutarlarını vade yapılarına göre 303/403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında izlemediği ve söz konusu borçların vadesinin sürekli ötelendiği görülmüştür.

a) İSKİ'den Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi

İdarenin bağlı kuruluşu olan İSKİ'den alınan borç tutarlarını vade yapılarına göre 303/403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabında izlediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin yedinci fıkrasında; "*Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.*" hükmü tesis edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının niteliğini düzenleyen 234'üncü maddesinde; bu hesabın diğer kamu idarelerine olan kısa vadeli mali borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamu idarelerine mali borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 403- Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının niteliğini düzenleyen 303'üncü maddesinde ise söz konusu hesabın diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların izlenmesi için kullanılacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, ilgili mevzuat çerçevesinde İSKİ'den muhtelif tarihlerde ödünç (borç) alındığı, bağlı kuruluş tarafından söz konusu nakit taleplerinin karşılandığı ve buna

ilişkin 3.874.364.586,96 TL'nin 303/403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabının 333.99.99.99.00.00 no.lu kodunda takip edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinden bahsedilmiş, borçlanma için meclis kararının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin altıncı fıkrasına atıf yapılarak bahsi geçen işlemin meclis kararı olmaksızın yalnızca başkanlık oluru ile sağlanan bir ödünç verme işlemi olduğu, faiz ödemesi içermediği ve dolayısıyla bir borçlanma niteliğinde olmadığı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 234 ve 303'üncü maddelerinde kamu idarelerine mali borçlar hesabının düzenlendiği ve madde metninde borç ibaresinin geçtiği, bundan dolayı hesapta ilgili tutarın takibinin yapılamayacağı, bu sebeple; söz konusu tutarın takibinin Emanetler Hesabında yapıldığı ve yapılan işlemin doğru olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar ilgili tutarın 333-Emanetler Hesabında takibinin yapılması gerektiği belirtilmiş olsa da Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260, 261 ve 262'nci maddelerinde bahsi geçen işlemin bu kapsamda takibinin yapılacağına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca bahsi geçen işlemin faiz ödemesi içermemesi, ödünç olarak verilmesi söz konusu tutarın, İdare özelinde ödenmesi gereken bir borç olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Diğer yandan, bahsi geçen işlemin faiz ödemesi içermemesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddenin altıncı fıkrasının gereğidir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak bahsi geçen tutarları vade yapılarına göre 303/403-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip etmesi gerekmektedir. Diğer yandan, yapılan hatalı kayıtlar sonucu 333-Emanetler Hesabı bilançoda 3.874.364.586,96 TL fazla, 303- Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı ise aynı tutarda eksik yer almıştır.

b) İdarenin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine Olan Borçlarının Tam Olarak Ödenememesi ve Sürekli Borç Ötelemesi İşlemi Yapılması

İdarenin, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine (İSKİ) yüklü tutarda borcu bulunduğu, söz konusu borçların vadesinin sürekli ötelendiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin yedinci fıkrasında; “*Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.*” hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, İSKİ’nin İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nden (İBB), İBB’nin de İSKİ’den borç almasında bir beis bulunmamaktadır. Ancak her iki idare de ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğundan, bütçeleri birbirinden ayrı olduğundan ve sunmuş oldukları kamu hizmetlerine paralel olarak gelir ve gider yapıları farklılık arz ettiğinden söz konusu ödünç (borç) alma/verme işlemlerinde bütçe gereklerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir. İSKİ ile İBB arasındaki faizsiz ödünç para verme ilişkisinde İSKİ borç veren idare konumundadır.

Yapılan incelemede, İBB’nin İSKİ’den uzun yıllardır borç aldığı, alınan borçların bir kısmının nakit olarak, bir kısmının mahsuplaşma suretiyle, bir kısmının taşınmaz alınarak İSKİ’ye ödendiği anlaşılmış olup 2009-2024 yılları arasında alınan 4.391.357.779,73 TL borcun 522.422.917,76 TL’sinin İSKİ’ye ödendiği, kalan 3.868.934.861,97 TL’nin ise 31.12.2024 tarihi itibarıyla İSKİ’ye ödenmediği, muhtelif tarihlerde yapılan protokollerle söz konusu borçların sürekli ötelendiği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda İSKİ tarafından İBB’ye verilen borçların 31.12.2024 tarihi itibarıyla oluşan durumu yer almaktadır.

Tablo 9: 31.12.2024 Tarihi İtibarıyla İBB’nin İSKİ’ye Olan Borçları

Yıl	Alınan Borç (TL)	Ödenen Tutar (TL)	Kalan Tutar (TL)
2009	174.500.000,00	105.000.000,00	69.500.000,00
2011	250.000.000,00	-	250.000.000,00
2012	300.000.000,00	-	300.000.000,00
2014	400.000.000,00	200.000.000,00	200.000.000,00
2017	950.000.000,00	217.422.917,76	732.577.082,24
2018	614.029.304,83	-	614.029.304,83
2019	231.918.970,76	-	231.918.970,76
2020	30.386.004,56	-	30.386.004,56
2021	17.997.113,18	-	17.997.113,18
2022	44.082.827,22	-	44.082.827,22
2023	795.140.192,18	-	795.140.192,18
2024	583.303.367,00	-	583.303.367,00
Genel Toplam	4.391.357.779,73	522.422.917,76	3.868.934.861,97

Muhtelif tarihlerde İBB ile İSKİ arasında yapılan protokollerle borç ötelemeleri yapılmış olup en son yapılan borç ötelemesi 22.01.2025 tarihinde Büyükşehir Belediye

Başkanının oluru ile gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede; kalan 3.868.934.861,97 TL toplam borcun 189.245.805,99 TL'sinin 2025 yılı sonunda, 3.679.689.055,98 TL'sinin ise 2029 yılı sonunda ödenecek şekilde ötelenmesi işlemi gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddenin altıncı fıkrası gereği, bahsi geçen ödünç tutarının; sabit geri ödeme koşullarına sahip olmadığı, protokollerle son ödeme tarihine bağlı olarak takip edildiği, kamu yararı gözetilerek ödünç alınan tutarın nakit imkanları doğrultusunda, mahsup yoluyla İSKİ'ye ödendiği ifade edilmiştir.

Ancak her iki idare de ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunduğundan, bütçeleri birbirinden ayrı olduğundan ve sunmuş oldukları kamu hizmetlerine paralel olarak gelir ve gider yapıları farklılık arz ettiğinden sürekli borç öteleme işlemi yapılmasında alacaklı idare özelinde, yıllar itibarıyla paranın alım gücündeki azalma da dikkate alındığında ciddi manada bir menfaat kaybı söz konusu olmaktadır.

Sonuç olarak, her iki idarenin de ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğu göz önünde bulundurularak İSKİ'nin İBB'den olan alacaklarının tahsilatında düzenli olarak uygulanan borç geri ödemelerindeki vade değişikliği uygulamasından vazgeçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdareye Ait Olmayan Yapım İşlerinin İdare Maddi Duran Varlık Hesaplarında İzlenmesi

İdare tarafından diğer kamu idareleri mülkiyetinde sürdürülen ve geçici kabulü yapılan yapım işlerine ait imalat tutarlarının 252-Binalar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "252 Binalar hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde bu hesabın; eklenti ve bütünlüyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, yapım işi hakedişlerinin imalat mahallerinde spor kulübü binaları, şehir dışı kamu idare binaları, ibadethaneler ve diğer kamu idarelerine ait yapım işlerinin olduğu ancak bunlara yapılan bütün imalat bedellerinin İdarenin 252-Binalar Hesabına kaydının

yapıldığı, böylelikle 252-Binalar Hesabının olması gerekenden fazla bakiye verdiği tespit edilmiştir.

Belirtilen imalatların farklı ihaleler kapsamında gerçekleşmesinden dolayı tutar tespiti net olarak yapılamamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından herhangi bir cevap verilmemiştir.

Sonuç olarak, İdare ait olmayan yapım imalat bedellerinin 252-Binalar Hesabına kaydedilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Diğer Kamu İdarelerince İdareye Tahsis Edilen Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeğe uygun bilgi içermediği görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerinde, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle İdarenin muhasebe kayıtlarına dahil edilecektir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; İdareye taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına borç ve 500-Net Değer Hesabına alacak; amortisman tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Emlak Şube Müdürlüğü verilerine göre, son beş (5) yıl içerisinde 50 adet bina ve arsadan oluşan; Gelirler Şube Müdürlüğünden alınan verilerle toplam değeri 2.384.226.304,49 TL olan taşınmazın İdareye tahsisi söz konusu iken hiçbirinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mülkiyeti İdareye ait olan taşınmazların tüm kayıtlarının Emlak Bilgi Sisteminde tutulduğu, diğer kamu idarelerince İdareye tahsis edilen taşınmazların ise değer tespit çalışmaları yapılarak sistemde tutulması ve sonrasında muhasebe kayıtlarına alınması için çalışmaların devam ettiği, taşınmaz kayıt ve yönetimine ilişkin faaliyetlerin Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığınca, taşınmazlara ilişkin işlem ve faaliyetlerin muhasebeleştirilmesi çalışmalarının ise Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yürütüldüğü, bu kapsamda belirtilen daire başkanlıklarının koordineli bir çalışma yaparak İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, 2024 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortisman tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 4: Binalar Hesabında Muhasebeleştirilmesi Gereken Taşınmazların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Muhasebeleştirilmesi

İdarenin harcama birimleri tarafından yapılan yatırım harcamalarına ilişkin bazı ihale durum bilgilerinin muhasebe birimine verilmediği, muhasebe biriminin iş tasfiyesi, geçici kabul, kesin kabul durumuna ilişkin bilgiye sahip olmadığı, 2020 yılından bu yana herhangi bir muhasebe işlem kaydı olmadığı ve muhasebe sisteminde ilgili ihalelerin yapılmakta olduğunu gösteren kayıtların devrederek 2024 yılına kadar aynı şekilde devam ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla

ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 204'üncü maddesinde özetle; bu hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı, 205'inci maddesinde de özetle, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 47'nci maddesinde sözleşmenin feshi, işin tasfiyesi halinde; işin yüklenici tarafından yapılmış kısımları için, tasfiye onay tarihi geçici kabul tarihi sayılmak üzere, geçici kabul, teminat süresi ve bu süredeki bakım sorumluluğu, kesin kabul ve teminatın geri verilmesi hakkında sözleşmesinde bulunan hükümlerle bu Şartname'nin 41, 42, 43, 44 ve 45'inci maddeleri hükümleri, normal şekilde bitirilmiş işlerde olduğu gibi aynen uygulanacağı belirtildiğinden tasfiye halinde de geçici kabul hükümlerinin tabi olmasından dolayı tasfiye edilen işlerin muhasebe kayıtlarında da geçici kabul işlemlerinin muhasebesinde olduğu gibi 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç kaydedileceği anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanmasının muhasebe hizmeti olduğu, iş tasfiyesi ve geçici kabul işlemlerine ilişkin durumların muhasebe birimine bildirilerek muhasebe kayıtlarında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kapatılarak ilgili varlık hesaplarına kayıt yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yatırımcı birimlerin yaklaşık 352 adet ihalesine ilişkin ihale durumlarını muhasebe birimine bildirmediği, ilgili ihalelerin durumlarının muhasebe mali tablolarını yansıtmadığı, 2020 yılından bu yana herhangi bir işlem veya kayıt yapılmadığı, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen 24.196.784.175,80 TL tutarında bakiyenin mevcut olduğu, yıllar itibarıyla bu tutarın devredilerek kayıt altına alındığı, ilgili ihale

işlemlerinin tasfiyesi veya geçici/kesin kabulü yapılan işlerin muhasebe birimine bildirilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulama, ilgili harcamacı birim tarafından yapılan 352 adet ihalenin, muhasebe birimi tarafından yürütülen muhasebe hizmetine ilişkin mali işlem kayıtlarının eksik yapılmasına böylelikle gerekli raporlanmanın hatalı sonuç vermesine neden olmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 2020 yılından bu yana herhangi bir işlem görmeyen işlerin müdürlükler bazında detayı gösterilmiştir.

Tablo 10: Müdürlükler Bazında 2020-2024 Tarihleri Arasında İşlem Görmeyen İhale Tutarları

Müdürlük	258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 2020-2024 Tarihleri Arasında İşlem Görmeyen İhale Tutarları Toplamı
Altyapı Hizmetleri Şube Müdürlüğü	3.663.055.537,71
Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	242.788.784,06
Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü	109.397.294,84
Anadolu Yakası Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü	19.914.061,27
Anadolu Yakası Raylı Sistem Şube Müdürlüğü	5.960.665.051,05
Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	371.736.341,13
Avrupa Yakası Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü	317.358.427,98
Avrupa Yakası Raylı Sistem Şube Müdürlüğü	6.453.599.065,17
Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü	394.463.384,38
Enerji Yönetimi ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü	16.350.053,37
Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü	696.109.795,05
Kültür Varlıkları Projeler Şube Müdürlüğü	25.948.241,70
Mesken Şube Müdürlüğü	30.604.046,37
Trafik Şube Müdürlüğü	194.302.712,95
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	5.589.602.792,41
Mezarlıklar Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü	3.387.987,64
Toplu Ulaşım Hizmetleri Şube Müdürlüğü	1.837.650,82
Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü	105.662.947,90
TOPLAM	24.196.784.175,80

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yatırımcı birimlerin ihalelerinin mevcut durumlarını muhasebe birimiyle paylaşması, mali rapor ve tabloların mevcut durumu tam, doğru ve eksiksiz bir şekilde göstermesi gerekmektedir.

BULGU 5: İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurulan Taşınmazlardan Bazılarının Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan; kamu-özel iş birliği çerçevesinde sözleşmeye konu edilen varlıklar ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketlerine işletme hakkı devredilen ve irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazlardan bazılarının, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde; İdarenin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği belirtilerek bu gibi taşınmazlara ilişkin belediye şirketlerine hizmet imtiyazı sağlanabileceği ifade edilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 18.08.2015 tarih 28165485-010.05-7968 sayı Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri konulu genelgesinde; 01.01.2015 tarihinden geçerli olmak üzere 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kamu özel iş birliği sözleşmelerine ilişkin envanter işlemleri" başlıklı geçici birinci maddesi birinci fıkrasında; *"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanteri 15/9/2015 tarihine kadar yapılır. Bu maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlık yetkilidir."* düzenlemesi yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup, hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin birinci fıkrasının (a/1) bendinde; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu

edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin birinci fıkrasının (b/1) bendinde ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; hizmet imtiyazına konu edilen kamu-özel iş birliği çerçevesinde sözleşmeye konu edilen varlıklar ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketine devredilen veya irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazlara ilişkin işletilme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkışlarının yapılarak 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, İdare tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, rekreasyon alanı ve sosyal tesis gibi taşınmazlar ile kamu-özel iş birliği çerçevesine konu varlıklar ve irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkışlarının yapılarak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında ve kamu-özel iş birliği çerçevesinde, bazı taşınmazlar için hizmet imtiyazı sağlandığı ancak hizmet imtiyazı sağlanan bu taşınmazlar ile bazı irtifak hakkı kurularak hizmet imtiyazı sağlanan diğer taşınmazların, ilgili duran varlık hesaplarından çıkarılarak 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda bulunan 30 adet taşınmazın 14 tanesi, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden imtiyaz hakkı sağlanan işletmeler, 16 tanesi de kamu-özel işbirliği ile işletilen yerlerden oluşmaktadır.

Ayrıca 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıtlı bulunan 14 adet taşınmazdan birinin sözleşme süresi dolmasına rağmen 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabından çıkışı yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında, bahsi geçen işlerin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi, işletme süresi dolan yerlerin ise bu hesaptan çıkışının yapılarak ilgili duran varlık hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi

Zemin altı otoparkların 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekirken 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" başlıklı 190'ıncı maddesinde; bu hesabın, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, "252-Binalar hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde de; eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin Binalar Hesabında izleneceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Bu bağlamda, İdare mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin 252-Binalar Hesabında; yol, köprü, baraj, tünel ve benzeri yapıların da 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece yapımı gerçekleştirilen stadyum, spor kompleksi ve tesisleri, camii, okul, hizmet binaları vb. içinde bulunan ve bütünleyici parça mahiyetinde olan zemin altı otoparklarından dolayı bütün bu yapıların 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekirken 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlendiği görülmüştür. Belirtilen imalatların farklı ihaleler kapsamında yapılması ve tamamlanmasından dolayı tutar tespiti yapılamamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda belirtilen hususların yerine getirilebilmesi için İdarenin tüm birimlerine stadyum, spor kompleksi ve tesisleri, camii, okul, hizmet binaları vb. yapım işleri içinde bulunan ve bütünleyici parça mahiyetindeki zemin altı otopark yapımı işlerinde, geçici kabul öncesinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmiş olan tutarların geçici kabulün onaylanmasından sonra 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı yerine 252-Binalar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilip takip edilmesine yönelik 18.12.2024 tarih ve 2310497 sayılı Kurum içi tebliğin yayımlandığı ifade edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar gerekli çalışmaların başladığı ifade edilmiş olsa da muhasebe kayıtlarında herhangi bir düzeltme yapılmadığından bulgu konusu husus devam etmektedir.

Sonuç olarak, bütünleyici mahiyette olan zemin altı otoparklarının 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 212'nci maddesinde, 264-Özel Maliyetler Hesabının niteliğine ilişkin olarak; bu hesabın, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'te belirtildiği üzere, kiralık olarak kullanılan gayrimenkullere yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamalar ile söz konusu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıklara ilişkin harcamaların 264-Özel Maliyetler Hesabında izlenmeleri gerekmektedir.

İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralamak suretiyle kullanılan taşınmazların kiralama işleminin Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından, kiralanan taşınmazlara yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamaların ise Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapıldığı anlaşılmıştır. Birimler arası sağlıklı bir bilgi paylaşımının olmamasından ve bu harcamaların toplu olarak tek bir yapım işi ihalesi kapsamında yapılmasından kaynaklı olarak, İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralanarak kullanılan taşınmazlara yapılan değer arttırıcı harcamaların ayrıntısı tam olarak bilinmemektedir.

Yapılan incelemede, yukarıda açıklanan sebepten dolayı İdarenin kullandığı kiralık taşınmazları için yapmış olduğu geliştirici veya değer arttırıcı harcamalar ile kira süresi sonunda mülk sahibine bırakacağı varlıklar için yaptığı giderlerin, 264-Özel Maliyetler Hesabı yerine

630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yevmiye kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde; denetim yılı olan 2024 yılı içerisinde 264-Özel Maliyetler Hesabı ile ilgili herhangi bir muhasebe kayıt işleminin olmadığı, ancak İdare tarafından şahıslardan ve kurumlardan kiralanarak hizmet binası, kütüphane, yurt binası, gençlik merkezi, kent lokantası vb. olarak kullanılan 201 adet taşınmaz olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda çalışmaların yapılmaya başlandığı ve konuya ilişkin kurum içi tebliğ yayımlandığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 8: Düzenleme Ortaklık Payı Konusu Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Düzenleme ortaklık payı uygulamaları ile muhtelif tarihlerde İdareye terk edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinde; belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebileceği, bu doğrultuda bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanların bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 31.12.2024 tarihi itibarıyla parselasyonlarda yapılan düzeltmeler sonucunda düzenleme ortaklık payı ile edinilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tapuda kayıtlı taşınmaz bilgilerinin İdare kayıtlarıyla uyumlu hale getirilmesi akabinde, muhasebede kayıt açılması ile ilgili birimlerce koordineli bir çalışma yapılarak düzenleme ortaklık payı ile edinilen taşınmaz kayıtlarının muhasebeleştirilmesi işlemlerinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgu bünyesinde yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun olarak; bahsi geçen taşınmazların mevzuatında belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 9: İdarenin Emlak Bilgi Sisteminde Bulunan Ancak İlgilisine İhbarname Gönderilmediği İçin Muhasebe Kayıtlarına Alınmamış Ecrimisil Tahakkuklarının Bulunması

İdare taşınmazları üzerinde işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişiler adına işgalde bulundukları her ay için Belediyenin emlak bilgi sistemi üzerinden tahakkuk oluşturulduğu, oluşturulan tahakkukların tahsilat yapan bankalara ve muhasebeye bildirildiği, ancak muhasebe birimi tarafından söz konusu ecrimisil alacaklarının muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin düzenlemeler Yönetmelik'in 86, 87 ve 88'inci maddelerinde yer almıştır. Buna göre; 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı, tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacak, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılacaktır.

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

Ecrimisil ihbarnamesinin gönderilmesinden sonra Belediye taşınmazı üzerindeki işgalcinin tahliyesine ilişkin herhangi bir işlem yapılmamakta, aksine gönderilen ihbarnameden sonra emlak bilgi sistemi üzerinden işgalci adına aylık olarak ecrimisil tahakkuku gerçekleştirilmektedir. Yeni bir ecrimisil ihbarnamesi düzenlenip ilgisine tebliğ edilinceye

kadar tahakkuk yapılmaya devam edilmekte, işgalcinin rızaen erken ödeme yapması ihtimaline karşı da yapılan tahakkuklar tahsilata aracılık eden bankalara bildirilmektedir.

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

Yapılan incelemede, kendisine daha önce ecrimisil ihbarnamesi gönderildikten sonra adına ecrimisil tahakkuk ettirilmeye devam edilen fuzuli şagillere söz konusu tahakkuk tutarları bir ihbarnameye bağlanarak tebliğ edilmediğinden herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı ve muhasebede kayıtlı olmayan ecrimisil tutarının 804.247.925,47 TL olduğu; söz konusu tutarın tahakkuk etmiş ecrimisil alacağının; sistemde tahakkuku işlenmiş ancak bu işlenen tahakkuklar için henüz ihbarname hazırlanmamış işgalciler ile işlenen tahakkuklar için ihbarname hazırlanmış ancak imza sürecinde ve posta sürecinde olduğu için işgalcilere henüz tebliğ edilmemiş tahakkuklardan oluştuğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; ecrimisil işlemlerinde fuzuli şagilin İdareye karşı olan borç yükümlülüğünün, borcun fuzuli şagile tebliğ edilmesi ile başladığı Emlak Bilgi Sisteminde (EBİS) oluşturulan ancak henüz ihbarnameye konu edilmeyen veya ihbarnameye konu edilen fakat ilgisine tebliğ edilmeyen her kaydın sadece veri niteliğinde olduğu ve muhasebesel anlamda tahakkuk niteliği taşımadığı, bulguda da belirtildiği üzere EBİS'te mevcut bulunan borç verisinin muhasebe kayıtlarına tahakkuk olarak yansıtılabilmesi için ilgisine tebliğ edilme zorunluluğu bulunduğu, bu kapsamda; ecrimisil ihbarnamelerinin ilgililerine tebliğine yönelik işlemlerin yürütüldüğü ve ilgisine tebliğ edilebilen tahakkukların da muhasebe kayıtlarına alınmakta olduğu ifade edilmiştir.

Halbuki; kamu idaresine ait bir taşınmazın fuzuli şagillerce işgalinin tespiti halinde, fuzuli şagile bir ecrimisil ihbarnamesi gönderilmesi, sonrasında ise taşınmazın tahliyesine ilişkin işlemlerin yapılması gerekmektedir. Ancak İdare tarafından işgallerin tespiti yapıldıktan sonra EBİS üzerinden işgalci adına aylık olarak ecrimisil tahakkuku düzenlenmesi ve bunların ilgisine tebliğ edilmemesinden kaynaklı olarak EBİS'te bulunan tutarın muhasebe kaydının yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin emlak bilgi sisteminde kayıtlı tahakkukların ecrimisile ilişkin gerekli süreçler işletilerek muhasebe kayıtlarına alınması sağlanmalıdır.

BULGU 10: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

İdarenin Katma Değer Vergisi (KDV) indirimine konu edilmemesi gereken harcamalarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlediği görülmüştür.

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

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

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “B. Verginin Konusu ile İlgili Çeşitli Hususlar” başlıklı bölümünün “2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi” başlığı altında;

“2.1. Genel Olarak

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

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

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

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde;

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

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

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

Yapılan incelemede, kamu ve eğitim binalarının bakım-onarımı kapsamında ödenen hakedişlerden toplam 86.757.397,77 TL'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği" başlıklı 153'üncü maddesine yer verilerek, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'na tabi olan mal teslimi ve hizmet ifalarında KDV ödendiği, bulguda belirtilen işler ile ilgili 2025 yılında bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; İstanbul Büyükşehir Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefiyetine haiz değildir. Belediyenin KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da çok sınırlı alanlarda kendisine yer bulmaktadır. 3065 sayılı Kanun ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'ndeki düzenlemeler de dikkate alındığında, katma değer vergisi mükellefi olmayan Belediyenin indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil, bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir. 2025 yılına ilişkin muhasebe kayıtlarının bulgu doğrultusunda gerçekleştirilmesi yerindedir.

Yukarıda yer verilen KDV ödemelerinin de indirim kapsamında değerlendirilmesi ve bu doğrultuda muhasebeleştirilmesi nedeniyle; 31.12.2024 tarihli bilançoda, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında olması gerekenden fazla tutar, 630-Giderler Hesabı (veya ilgili varlık hesabında) ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında olması gerekenden eksik tutar yer almıştır.

Sonuç olarak, KDV indirimine konu edilemeyecek harcamaların 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 11: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Kullanılması

240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın olması gerekenden fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı" başlıklı 178'inci maddesine göre bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Buna göre, mahalli idarelerin mali kuruluşlar ile ortaklık ilişkisi kurması halinde, iştirak edilen sermayeler 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilişkilendirilmektedir.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’a istinaden il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilmektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un “Ortaklık yapısı ve sermaye” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasında; Bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu belirtilmiştir. Bu ortaklık sebebi ile İller Bankasının sermayesi, il özel idareleri ve belediyeler tarafından ödenmektedir.

Bu kapsamda; aynı maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendi gereğince, 5779 sayılı Kanun göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek tutar Bankanın ödenmiş sermayesine eklenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 179’uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili olarak; sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlara ilişkin bu hesaba kaydedilen tutarların, ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in hesabın işleyişini gösteren 180’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise ödeneğine dayanılarak nakden verilen sermayenin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği ve bu tutarın aynı zamanda bütçe gideri kaydının da yapılacağı ifade edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), İller Bankasının ortakları arasında yer almaktadır. Bu sebeple, genel bütçe vergi gelirlerinden İBB’ye gelen pay üzerinden %2 oranında sermaye kesintisi yapılmaktadır. Kesinti tutarı; İller Bankası tarafından öz kaynak hesaplarında, İdare tarafından ise 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı hesapta izlenmektedir. Bu sebeple, İller Bankasının öz kaynak hesaplarında İdareye ilişkin olarak biriken tutarlar ile İdarenin bilançosunda 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı bakiyesinin eşit olması beklenmektedir.

İller Bankası AŞ'nin Belediye Bilgi ve Veri Bankası modülünden genel bütçe vergi gelirlerinden İdareye gelen pay ile bunun üzerinden aylık olarak yapılan sermaye kesintisine ilişkin verilere, yani Bankanın öz kaynak hesaplarında İdareye ilişkin olarak biriken tutar bilgisine ulaşılabilmektedir.

Yapılan incelemede, İller Bankası sermayesine ilişkin kesinti toplamının 9.305.861.587,40 TL olduğu ancak İdarenin 2024 yılı bilançosunda 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının İller Bankasına ilişkin bakiyesinin ise 9.768.707.259,08 TL olduğu tespit edilmiştir.

Muhasebe kayıtlarındaki hata sebebiyle 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 133.271.059,84 TL fazla görünmekte olup bu durum mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İller Bankası ile yazışmaların gerçekleştirildiği ve farkın bir kısmının giderildiği, nihai durumda ilgili hesap kodunda 985.969,87 TL tutarında fazlalık bulunduğu ve bu tutara ilişkin yazışmaların sürdürüleceği ifade edilmiştir. Yapılan düzeltmelere ve yazışmalara ilişkin ise herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İller Bankasının öz kaynak hesaplarında İdare nezdindeki toplam kesinti tutarı ile İdare muhasebe kayıtlarında izlenen tutar arasındaki farkın sebebi tespit edilerek gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 12: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Bazı Tutarların Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi

Hizmet alımlarıyla edinilen plan/projelerinin ve bazı bilgisayar yazılımı ve lisans alımları ile bunların güncellenmesi, yenilenmesi gibi kullanım ömrünü artıran hizmet alımlarının 260-Haklar Hesabında izlenmediği ve giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "26 Maddi olmayan duran varlıklar" başlıklı 208'inci maddesinde; bu hesap grubunun herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ile belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılacağı ifade edilmiştir. Bu

grupta yer alan hesaplar ise 260-Haklar Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabıdır.

Yönetmelik'in 210'uncu maddesinde, 260-Haklar Hesabının bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 260-Haklar Hesabında izlenmesi gereken plan/projelerin, bilgisayar yazılımı ve lisanslarının ve bunların kullanım ömrünün arttırılması amacıyla yapılan geliştirme-yenileme hizmet alımlarının 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Projelerin haklar hesabında izlenmesiyle ilgili olarak;

Projelerin hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmet alımlarına ait birim fiyat cetvellerinde, proje hazırlanabilmesi için gerekli çalışmalara da yer verilmekte olup yürütülen bu çalışmalar için de ödeme yapılmaktadır. Ayrıca birim fiyat teklif cetvellerinde doğrudan "plan/proje hazırlanması" kalemi de bulunmaktadır. Dolayısıyla ödenen hakedişler, hazırlık sürecini ve nihai plan/projeyi kapsamaktadır. Nihai plan/proje için yapılan ödemelerin, belirli alanlarda kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetki tanınmış olması sebebiyle 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Projeler, bir yapım işine bağlanıldığı takdirde, yapım işi tamamlandığında ortaya çıkan varlığın maliyetinin bir unsuru haline gelmektedir. Bu sebeple, 260-Haklar Hesabında izlenen projelerin, yapım işinde kullanılması halinde, işin geçici kabulünün yapılmasıyla birlikte imal edilen yapımın maliyetine eklenmesi gerekmektedir.

Bilgisayar yazılımı ve lisanslarla ilgili olarak;

Söz konusu duran varlıkların edinimi gerçekleştiğinde 260 No.lu hesapta alınan yazılım ürünü için açılan alt kodlara kaydedilmesi gerektiği açıktır. Söz konusu varlıkların kullanım ömrünü veya değerini artıran harcamalar ise varlığın maliyetine eklenmelidir. Bu kapsamda yenileme, güncelleme veya geliştirme adı altında yapılan ve yazılım ürününün kullanım ömrünü bir seneden daha uzun olmak üzere artıran hizmet alımlarında, hizmet için ödenen tutarın 260 No.lu hesapta ilgili yazılım ürününe ilişkin alt koda eklenmesi gerekmektedir.

Bahsi geçen gayri maddi hak niteliğindeki alımların doğrudan giderleştirilmesi sebebiyle 260-Haklar Hesabı eksik görünmekte iken 630-Giderler Hesabı ise aynı tutarda fazla

görülmektedir. İdare tarafından yapılan tüm hizmet alımları 630-Giderler Hesabında izlendiğinden mevzu bahis alımlara ilişkin tutarlar ayrıştırılamamıştır. Dolayısıyla bu hatanın mali tablolarda yarattığı etki tutar olarak saptanamamıştır.

Ayrıca 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirme işlemi yapıldığında bahsi geçen varlıklar mali tablolarda takip edilememektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; plan/projelerin hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmet alımı işlerinde ödeme emirleri hazırlanırken ödenecek tutarların 630-Giderler Hesabı yerine 260-Haklar Hesabında takip edilmesi gerektiğine yönelik tüm birimlere kurum içi tebliğ yapıldığı, bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir. Bilgisayar yazılımı ve lisanslara ilişkin ise İdare tarafından herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Her ne kadar plan ve projelere ilişkin uygulama başlatılmış olsa da söz konusu hatalı uygulamanın düzeltildiğine ilişkin herhangi bir tevsik edici belge sunulmamıştır. Ayrıca ilgili hesaplar 2024 yılına ait mali tablolarda hatalı gözükme devam etmektedir.

Sonuç olarak, 630-Giderler Hesabındaki ilgili tutarların hesaplanarak 260-Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Altyapı Kazı İzni Harçları ile Bu Kazılardan Elde Edilen Gelirlere İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Altyapı kazı izni harçları ile kazılardan elde edilen diğer gelirlerin (irat, kontrollük, malzeme zayıat bedellerinin) tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili birimler tarafından yapılan muhasebe kayıtlarının birbirini ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

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

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

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

25.10.2013 tarihli ve 2013/2-25 No.lu AYKOME Kararında; kaplama yapım işleri analizlerine uygulanan belirli yüzdeliklerin, malzeme zayıatlarına (TL/m²) tekabül eden tutarların kazı talebinde bulunan kurum, kuruluş, tüzel veya özel kişilerden tahsil edilerek irat olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

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

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

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

Özetle; kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabi olup altyapı kazı izni harcı ise alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınmaktadır. İdare tarafından altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verilmekte olup AYKOME'nin işlerini yürütmek üzere oluşturulan birimlerde kontrollük hizmetlerinde personel görevlendirilmektedir. AYKOME kararları ile de kazılara ilişkin

belirlenen bazı bedeller zemin cinslerine göre tahsil edilip irat olarak kaydedilmektedir. Bu kapsamda yapılan bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının da belgeye dayanması gerekmektedir. Bu kayıtların tahakkukunda ve tahsil edilmeyen bedellerin takibinde faaliyet alacaklarının niteliğine göre bu grup içinde yer alan alt hesapların kullanılması gerekmektedir.

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

Yapılan incelemede, Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü tarafından altyapı kazı izni harçlarının ve kazılardan elde edilen gelirlerin (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedellerinin) tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

İSKİ, İGDAŞ ve BEDAŞ tarafından konuya ilişkin olarak ödenmesi gereken tutarların mahsuben yapıldığı, mahsuptan önce Gelirler Şube Müdürlüğü tarafından tahakkuk kaydının yapıldığı görülmüştür. Ancak bu üç tüzel kişilik haricindeki kişilerden tahsil edilecek ilgili gelir kalemleri için Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü tarafından kullanılan sistemde tahakkuklar oluşturulmakta ancak bu tutarlar muhasebe sistemine yansıtılmamaktadır.

Ayrıca Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğünce sistem üzerinde tahakkuk edilmiş olarak görünen tutarlar ile Gelirler Müdürlüğü tarafından tahsil edilen tutarların birbiri ile uyuşmadığı görülmüştür.

Bu kapsamda 31.12.2024 tarihi itibarıyla;

Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü verilerine göre; altyapı kazı izin harcı 1.672.989,55 TL, kazılardan elde edilen gelirler (irat, kontrollük ve malzeme zayıat bedeli) 670.950.409,03 TL olarak tahakkuk etmiştir.

Gelirler Şube Müdürlüğü verilerine göre ise altyapı kazı izin harcı 1.317.745,97 TL, kazılardan elde edilen gelirler ise 689.547.552,02 TL olarak tahsil edilmiştir.

Söz konusu tahsil edilen tutarlara ilişkin mali tablolarda tahakkuk kaydı görünmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguya konu edilen hususa ilişkin işlemlerin gerçekleştirileceği, Altyapı Bilgi Sistemleri (AYBİS) programı için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

İlgili birimler tarafından yapılan muhasebe kayıtları birbiri ile uyumlu olmadığı için 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının ne tutarda eksik veya fazla görüldüğü tam olarak tespit edilememiştir.

Sonuç olarak, söz konusu bedellerin önce tahakkuk kaydının sonra da duruma göre tahsilat ve takip kayıtlarının yapılması halinde İdare hesaplarında tutarlılık sağlanacaktır.

BULGU 14: İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin banka hesaplarından doğrudan/haczen kesilen icra ödemeleri, banka komisyon giderleri, kredilere ilişkin giderler ile genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan kesintilere ilişkin tutarların hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 110'uncu maddesinde; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 111'inci maddesinde; hesaba yapılacak kayıtlara ilişkin olarak, Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla, denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla ortaya çıkan alacakların hesaba kaydedileceği,

Belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıt gerektiren alacakların Sayıştay ve mahkeme tarafından kuruma tebliğ edilen ilamlarda yer alan alacaklar ile denetimler sonucu tespit olunan alacaklar olduğu ifade edilerek, bu kapsamda yer almayan alacakların hesaba ilişkilendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin yevmiye defterinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin hatalı muhasebe kayıtlarının yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; İdare aleyhine sonuçlanan kamulaştırma veya tazminat davaları sonucunda yapılan kesintiler, bankalardan çekilen kredilere ilişkin masraf ve sigorta giderleri, bankalardan alınan teminat mektubu komisyon giderlerine ilişkin masraflar, İdarenin taraf olduğu davaların aleyhte sonuçlanması sonucu üçüncü kişilere ödenmek üzere icra daireleri tarafından kesilen tutarlar ve genel bütçe vergi gelirlerinden metro ve genel aydınlatma giderlerine ilişkin kesilen tutarlar; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmektedir. Söz konusu tutarlar, İdarenin banka hesaplarından doğrudan/haczen çekilen giderlere ilişkin tutarlar olup bu tutarların, 630-Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı olacak şekilde iki hesabın karşılıklı çalışacağına ilişkin bir düzenlemede bulunmamaktadır. Giderler Şube Müdürlüğünün banka hesap özetinden gördüğü ilgili tutarları, kişi borcu açılmasını gerektiren bir durumun bulunup bulunmadığını kontrol etmeden 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlemesi mevzuata uygun değildir. Zira mevcut durumun bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınması, İdarenin hesabından çekilmiş bir tutarın, İdarenin bir alacağı varmış gibi 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında bakiye birikmesine, giderlere ilişkin tutarların aktifleştirilmesine ve mali tablo kullanıcılarına yanıltıcı bilgi sunulmasına neden olmaktadır.

Yıllar itibarıyla süre gelen ve 2024 yılsonu itibarıyla İdarenin banka hesaplarından icra daireleri ve bankalar tarafından çekilen veya genel bütçe vergi gelirlerinden kesilen toplam 2.782.087.071,97 TL'lik tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi mevcut durumda kişi borcu olmamasına rağmen hesabın yanlış bilgi sunmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; haczen alınan tutarların mahiyeti bilinmediğinden 630-Giderler Hesabının kullanılamayacağı, söz konusu tutarların büyük çoğunluğunun kamulaştırmasız el atma davaları neticesinde kesilen tutarlardan kaynaklı olduğu, diğer taraftan banka hesabından çekilen paranın hangi müdürlüğün işi olduğu bilinemediğinden takip edilmesi açısından en uygun hesabın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı olduğu düşünülerek kayıt yapıldığı ifade edilerek belirli periyotlarla hukuk müşavirliği ile kesilen paranın mahiyeti hakkında yazışmalar yapıldığı ve kayıt edilen tutarların mahiyeti belirlendiğinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından çıkartıldığı belirtilmiştir. İdare tarafından

her ne kadar kesilen paranın mahiyetinin bilinmediğinden kaynaklı 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının kullanıldığı ifade edilse de bilindiği üzere mahkeme kararı sonucu ödenmesine hüküm olunan haciz vb. ödemeler idarelere bildirilmekte ve kesintiler belirli bir süre sonra yapılmaktadır. Bu noktada davaların takibini yapan hukuk müşavirliğinin muhasebe birimiyle gerekli yazışmaları yaparak, kesilecek paralar hakkında bilgilendirme yapması gerekmektedir. Bu bağlamda, kesilen paranın mahiyetinin bilinmemesi, İdarenin birimleri arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklı olup söz konusu tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi sonucunu doğurmayacaktır. Kaldı ki 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı İdarenin alacakları için kullanılması gereken bir hesap olup İdarenin borcundan kaynaklı tutarların bu hesapta izlenmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin banka hesaplarından doğrudan/haczen kesilen icra kesintileri ile bankalar tarafından çekilen komisyon giderlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2024 yılı bilançosunda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı 2.782.087.071,97 TL fazla tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı 2.782.087.071,97 TL eksik tutarla yer almıştır. İdarenin banka hesaplarından yapılan bu kesintileri yukarıda belirtildiği şekilde mevzuata uygun yapması gerekmektedir.

BULGU 15: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarede 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmüştür.

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

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

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

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi 696 sayılı KHK ile değiştirilerek, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları sonlandırılmıştır. Ancak, 375 sayılı KHK ile belediyeler için personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin, belediyelerin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle kendi şirketlerinden yapmaları düzenlenmiştir. Böylece, belediyelerin kendi şirketlerinden yapmış olduğu personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerekecektir. Nitekim, bu kapsamda çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları da İdare tarafından ödenmektedir.

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

Bu çerçevede, gerek muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkesi gerekse de mali tabloların İdarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatı karşılıklılarının ayrılması için çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının mevzuatında belirtilen şekilde ayrılıp muhasebeleştirilmemesi, 372/472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının olması gerektiğinden daha az görünmesine neden olmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Organizasyon İhalelerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Kültür Daire Başkanlığı ile Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından yapılan bazı ihalelerde mevzuata aykırı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

Bulguya konu edilen ihaleler:

- Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğüne ait 2023/1318097 ihale kayıt numaralı İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi,

- Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1346092 ihale kayıt numaralı 2024 Yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım- Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi,

- Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1347879 ihale kayıt numaralı 2024 Yılı Muhtelif Video Çekimleri, Film Yapımları, Kitap ve Dergi Basımları, Medya / Basın Takip Hizmetleri ile Mobil İletişim Araçları Temini Hizmet Alımı İşi,

Olup bahsi geçen ihaleler bulgu içinde ihale kayıt numarası ile anılacaktır.

a) Planlamanın Doğru Yapılamaması Sebebiyle İhale Konusu İşlerin Doğrudan Temin Yöntemi ile Yaptırılması

Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğüne ait 2023/1318097 ihale kayıt numaralı hizmet alımı işine ilişkin planlamanın doğru yapılamaması sebebiyle hem bir önceki ihale ile bu ihale arasındaki dönemde hem de söz konusu ihaleye ilişkin sözleşme süresi içinde doğrudan temin yöntemi ile birçok kez hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinin ikinci fıkrası ile harcama yetkililerinin harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu hükmü tesis edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında; idarelerin, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 2024 yılı için 431.810,00 Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçlarının ihale komisyonu kurma ve 10’uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak doğrudan temin edebileceği ifade edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesi uyarınca; hizmet alım ihalelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş; İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması halinde sözleşme bedelinin %20’sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Yapılan incelemede;

- İstanbul genelinde yapılacak muhtelif kültürel-sanatsal etkinlikler, muhtelif kültür-sanat organizasyonları, bu etkinlik ve organizasyonların tanıtım ve duyuru hizmetleri ile

muhtelif baskılı materyallerin temini amacıyla her yıl aynı Şube Müdürlüğü tarafından hizmet alım ihalesi yapıldığı, periyodik olarak alım yapılmasına rağmen önceki döneme ait sözleşmenin bittiği tarih (31.12.2023) ile yeni döneme ait sözleşmenin (İKN: 2023/1318097) başladığı tarih (25.01.2024) arasında planlama eksikliği sebebiyle yaklaşık 1 aylık sürenin bulunduğu, bu süre içinde 13 adet doğrudan temin usulü ile ihale kapsamına dahil olabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımının yapıldığı ve bu alımlardan bazılarının doğrudan temin limitinin aşılması amacıyla parçalara ayrıldığı,

Tablo 11: 2023 ile 2024 Dönemi İhaleleri Arasındaki Sürede Yapılan Doğrudan Teminler

Sıra No.	Doğrudan Temin ile Alınan Mal ve Hizmetler	Tarih	Sözleşme Bedeli (TL)
1	Yetişkin Tiyatro Oyunu/ Dans ve Gösteri Hizmeti Temini	02.01.2024	420.000,00
2	Çocuk Tiyatro Oyunu, Dans ve Gösteri Hizmet Alımı	02.01.2024	418.000,00
3	Konser / Gösteri Hizmeti Temini	02.01.2024	428.000,00
4	Film Gösterimi Hizmet Alımı	02.01.2024	427.500,00
5	Yenikapı'da 04-07 Ocak Tarihlerinde Yapılacak Adana Memleket Günleri Etkinlikleri Hizmet Alımı	04.01.2024	425.000,00
6	Yenikapı'da 11-14 Ocak 2024 Tarihlerinde Yapılacak Tunceli Memleket Günleri Etkinlikleri Hizmet Alımı	09.01.2024	309.800,00
7	Beyoğlu Sineması Film Gösterimi ve Sonrası Söyleşi Hizmet Alımı Temini	02.01.2024	100.000,00
8	Beyoğlu Sineması DCP Film Gösterimi İçin Teknik Malzeme Hizmet Alımı İş	02.01.2024	420.000,00
9	Artistanbul Feshane'de Düzenlenecek Etkinlikte Yapılacak Kokteyl Temini Hizmet Alımı	17.01.2024	258.500,00
10	25-26 Ocak Kadınlara Özel Etkinlik Hizmet Alımı	06.02.2024	420.000,00
11	Kadınlara Özel Düzenlenen Etkinliklerde Dağıtılmak Üzere Bez Çanta Alımı	01.02.2024	315.000,00
12	Kadınlara Özel Düzenlenen Etkinliklerde Dağıtılmak Üzere Şal Alımı	30.01.2024	420.000,00

13	Makyaj Malzemesi (Makyaj Manikür Seti) Alım İşi	22.01.2024	351.000,00

- 2023/1318097 ihale kayıt numaralı ihaleye ait sözleşme bedelinin 934.447.750,00 TL olduğu, sözleşme süresinin devamında ise ayrılan ödeneğin bitmesi ve 02.05.2024 tarihi itibarıyla iş artışı üst sınırına ulaşılması sebebiyle ihale konusu işler için 10 defa doğrudan temin ile hizmet alımı yapıldığı,

Tespit edilmiştir.

Tablo 12: İhaleye Ayrılan Ödeneğin Tükenmesinin Ardından Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Bilgiler

Sıra No.	Doğrudan Temin ile Alınan Mal ve Hizmetler	Tarih	Sözleşme Bedeli (TL)
1	Atölye Hizmetleri Alımı	02.07.2024	615.000,00
2	Film Gösterimi Hizmeti	02.07.2024	616.500,00
3	Muhtelif Kültürel Etkinlikler İçin Led Ekran Temini	02.07.2024	600.000,00
4	Temmuz Ayı İçerisinde Kültürel ve Sanatsal Proje Yöneticiliği/Proje Koordinatörlüğü/Kültür ve Görsel Sanat Uzmanlığı Hizmeti Alımı	02.07.2024	574.000,00
5	Yapılacak Etkinlikler İçin Jeneratör, Mobil Kulis Karavan, Çadır Temini ve Bariyerleme Hizmeti Alımı	02.07.2024	616.000,00
6	Adalarda Düzenlenecek Sinema Etkinliği Kapsamında Film Gösterimi Hizmet Alımı	08.07.2024	280.000,00
7	Adalarda Düzenlenecek Sinema Etkinliği Kapsamında Söyleşi ve Atölye Hizmet Alımları	08.07.2024	465.000,00
8	İstanbul Genelinde Yapılacak Etkinlikler İçin Host-Hostes Temini	18.07.2024	475.000,00
9	Gezici Film Festivali Hizmeti	18.07.2024	420.000,00
10	Çekmeköy Çocuk Sanat Merkezi Açılış Şenlikleri Hizmet Alımı	29.07.2024	316.000,00

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı tarafından 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2021/14 sayılı ve “Tasarruf Tedbirleri” konulu Genelge’nin “Temsil, Tören, Ağırılama ve Tanıtım Giderleri” başlıklı bölümünde, “*Uluslararası toplantılar ile milli bayramlar hariç açılış konferans seminer yıldönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi kokteyl yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyecek, hediye verilmeyecek ve diğer adlar altında ödeme yapılmayacaktır. Temsil ve ağırılama ödenekleri, zorunlu haller dışında kullanılmayacaktır.*” ifadesi yer almakta olup söz konu ihale veya doğrudan temin ile gerçekleştirilen bu kapsamdaki iş ve işlemlerin, Genelge’de yer alan düzenlemelere de uygun olmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2023/1318097 ihale kayıt numaralı hizmet alımına ilişkin çalışmalara 2023 yılının ekim ayında başlanmasına karşın

birtakım prosedürler sebebiyle sürecin 2024 yılı ocak ayında tamamlandığı, bulguya konu edilen doğrudan teminlerin farklı tarihlerde gerçekleştirilen bağımsız işlerden oluştuğu, bazı işlerin gerçekleştirilmediği ve gerçekleştirilen alımların Tasarruf Genelgesine uygun olduğu ifade edilmiştir.

2023/1318097 ihale kayıt numaralı hizmet alımında olduğu gibi İdare nezdinde gerçekleştirilen pek çok ihale konusu işin her yıl düzenli olarak gerçekleştirildiği göz önüne alındığında, süreklilik arz eden alımların ihale sürecinde bahsi geçen prosedürler sebebiyle aksaklık yaşanmasının temel olarak planlama eksikliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen işlerin birbirinden bağımsız olduğu iddia edilmiş olsa da yapılan doğrudan teminlerden örneğin; “Kadınlara Özel Düzenlenen Etkinliklerde Dağıtılmak Üzere Bez Çanta Alımı” ve “Kadınlara Özel Düzenlenen Etkinliklerde Dağıtılmak Üzere Şal Alımı” işlerinin aynı nitelikte olduğu ve sözleşme tarihleri arasında bir gün bulunduğu açıktır. Ayrıca Tasarruf Genelgesi’nde uluslararası toplantılar ile milli bayramlar haricinde organizasyonların düzenlenmeyeceği belirtilmiş olup doğrudan temin ile gerçekleştirilen bu işler kapsam dahilinde değildir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılacak hizmetler ihale usulü ile gördürülecek ise planlamanın doğru yapılarak ihale konusu hizmetlerin zamanında ve ihale kapsamında karşılanması ve ihalelerde temin edilecek mal ve hizmetlerin miktarına ilişkin analizlerin doğru yapılması gerekmektedir.

b) Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Mal ve Hizmet Alımlarının Bir Arada İhale Edilmesi

Kültür Etkinlikler Şube Müdürlüğü ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan bazı ihalelerde aralarında doğal bağlantısı olmayan mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edildiği ve rekabete aykırı şartlar sebebiyle bu iş kalemlerine ilişkin olarak ihale maliyetinin arttığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği ifadesi bulunmaktadır.

Kanun’un temel ilkelerinden biri, mahiyetleri itibarıyla birbirinden farklı nitelik arz ettiği için mal alımı, hizmet alımı ve yapım işinin bir arada ihale edilmemesidir. İdare tarafından

yapılacak bir ihalenin hangi ihale türüne dâhil olduğunun ve buna bağlı olarak uygulanacak ihale mevzuatının tespitinin yapılması gerekmektedir. Nitekim mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinde ihalenin konusu ve buna bağlı olarak mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanması farklılık göstermektedir.

Mal ve hizmet alımı veya yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi, bu işlerden yalnız biri hakkında teknik imkâna sahip isteklilerin ihaleye katılımını engellemektedir. Bu nedenle, aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri bir arada yapılması rekabet ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

4734 sayılı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre; “tedarikçi”, mal alım ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri ifade ederken, “hizmet sunucusu” ise hizmet alım ihalelerine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri ifade etmektedir. Aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımının piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içerisine dâhil edilerek, hizmet sunucusundan alınması rasyonel bir işlem değildir. Çünkü hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı olacaktır. İdare ise hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödemiş olacaktır.

Yapılan incelemede; Kültür Etkinlikler Şube Müdürlüğü ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğüne ait aşağıdaki tabloda detayları gösterilen ihalelerde aralarında doğal bağlantı olmayan mal ve hizmet kalemlerinin bir arada ihale edilerek rekabet ilkesine aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

Bulguya konu edilen üç ihalenin de yüklenicisinin İdarenin iştirak şirketleri olduğu ancak aralarında doğal bağlantı bulunmayan bu iş kalemlerinin tedarikçisinin/hizmet sunucusunun alt yüklenici olduğu, söz konusu iş kalemlerinin alt yükleniciden temin edilmesi sebebiyle, diğer bir ifadeyle; rekabetçi koşullarda ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmemesi sonucunda mal ve hizmetlerin doğrudan işi gerçekleştirecek kişilerden temin edilememesi sebebiyle fiilen daha az maliyetle alınabilecek mal ve hizmetlerin daha yüksek bedelle yaptırıldığı anlaşılmıştır.

- Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1318097 ihale kayıt numaralı ihalede; en az 50 farklı mal kaleminin (toplamda 822.500 adet ürünün) ihaleden ayrılabilir nitelikte olduğu,

- Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1346092 ihale kayıt numaralı ihalede; en az 28 farklı mal kaleminin (1.496.250 adet ürünün) ihaleden ayrılabilir nitelikte olduğu,

- Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2024 Yılı Muhtelif Video Çekimleri, Film Yapımları, Kitap ve Dergi Basımları, Medya /Basın Takip Hizmetleri ile Mobil İletişim Araçları Temini Hizmet Alımı İşinde (2023/1347879) ise ihalenin adından da görüleceği üzere video çekimi/film yapımı işinin, kitap/ dergi basımı işinin, medya /basın takip hizmetlerinin ve mobil iletişim araçları temini işinin birbirinden ayrılabilir nitelikte olduğu,

Anlaşılmıştır.

Bahsi geçen üç ihalede ayrılabilir nitelikte olup İdare tarafından sunulan veriler üzerinden, alt yükleniciye yaptırılan iş kalemlerinde İdarenin ve yüklenicinin maliyetine ilişkin karşılaştırma yapıldığında iş kalemleri arasındaki maliyet farkının %2 ile %22 arasında değiştiği görülmüştür.

Tablo 13: Alt Yükleniciye Yaptırılan Örnek İş Kalemlerindeki Maliyet Farkı

İhale İKN	Alt Yükleniciye Yaptırılan	Birim	İhalede Öngörülen Miktar	İhale Birim Fiyatı (TL)	Yüklenicinin Alt Yükleniciden Temin Ettiği Birim Fiyat (TL)	Yüzdelik Fiyat Farkı (%)
Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü - Kültür AŞ (2023/1318097)	Boyama Kalem Seti Temini	Adet	50.000	52,50	43,00	18
	Balon Temini	Adet	75.000	3,00	2,85	5
	Oyuncak Temini 1	Adet	7.500	205,00	172,50	16
	Pamuk Şeker İkramı	Adet	400	6.300,00	5.500,00	13
Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü - Kültür AŞ (2023/1346092)	Kampüste Çözüm Seti Temini (Flash bellek, diş fırçası seti, tohumlu kurşun kalem, kartvizit ve hediye kutusundan oluşmaktadır)	Adet	75.000	235,00	205,00	13
	Basketbol Topu Temini	Adet	25.000	180,00	155,50	14
	Dağıtım Hizmeti 4	Adet	75.000	110,00	97,50	11
	Osmanlı Macunu İkramı	Adet	250	7.550,00	6.500,00	14
Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü - Medya AŞ (2023/1347879)	Film Yapımları 1	Saniye	50.000	680,00	530,00	22
	Kitap Basımı 2- 22,5 cm x 27 cm	Adet	4.500	575,00	475,00	17
	Basın & Medya Takibi 2	Ay	9	50.000,00	42.500,00	15
	Mobil İletişim Aracı Temini 2	Adet x Ay	297	140.000,00	115.000,00	17

Yukarıda bahsi geçen maliyet farkı, bir iş kaleminin alt yükleniciye yaptırılmasının doğal sonucu olup buradaki eleştiri konusu, işin alt yükleniciye yaptırılması veya bu sebeple fazladan maliyete katlanması değildir. Bulguya konu edilen husus; rekabet ilkesinin gereği

olarak aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet kalemlerinin bir arada ihale edilmesi sonucunda ihalede istekli olabileceklerin kısıtlanmış olması ve daha uygun maliyete elde edilebilecek ürünler için daha fazla ödeme yapılmasıdır. Şöyle ki;

Tablo 14: İhale Dokümanının İndirilme Sayısı ve Teklif Sayılarının Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo

İşin Adı	Yüklenici	İhale Dokümanı İndirilme Sayısı	Teklif Sayısı	Geçerli Teklif Sayısı
Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü (2023/1318097)	Kültür AŞ	6	1	1
Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü (2023/1346092)	Kültür AŞ	6	1	1
Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü (2023/1347879)	Medya AŞ	4	1	1

Tablodan da anlaşılabileceği üzere, ihale ile ilgilenen kişi sayısı fazla olmasına rağmen rekabeti kısıtlayıcı unsurlar sebebiyle teklif veren birer firma bulunmaktadır ve bu firmalar da İdarenin iştiraki olan şirketlerdir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mevzu bahis alımlar arasında doğal bir bağlantı olduğu, birlikte ihale edilmelerinin kamu yararı sağladığı, birden fazla yüklenici ile muhatap olunması halinde işe ilişkin organizasyonun sağlıklı yürütülemeyeceği ifade edilmiştir.

Ancak mevzuat hükümleri gereği konusuna göre ayrıştırılabilecek olan alımların bir arada ihale edilmesi, rekabetin engellenmesine ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılamamasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak; İdarece, aralarında doğal bağlantı olmayan iş kalemlerinin aynı ihale kapsamında temin edilmemesi veya ihalenin kısmi teklife açılarak rekabetin sağlanması gerekmektedir.

c) İhale İlan ve Dokümanında İşlerin Niteliklerinin Tam Olarak Belirtilmemesi

Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğünün 2023/1318097 ihale kayıt numaralı ihalesinde, bazı iş kalemlerine ilişkin olarak ihale dokümanlarında işin niteliği, miktarı gibi hususların net ve anlaşılır şekilde belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 27'nci maddesinde, ihale dokümanında; isteklilere talimatları

da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgilerin bulunacağı hükmü yer almaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde; her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanacağı, bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurların gösterileceği, birim fiyata dahil olan maliyetlerin iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenleneceği ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderlerin öngörülmeceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, 2023/1318097 ihale kayıt numaralı ihalede; çocuk oyunu/dans/gösteri hizmeti temini, konser/dinleti/gösteri hizmeti temini, performans sanatçıları temini gibi performansa dayalı toplamda 143 adet hizmet kaleminin bulunduğu, Teknik Şartname'de bu hizmet kalemlerine ilişkin olarak performansı gerçekleştirecek sanatçılara/gruplara ödenecek kaşe bedelinin belirlendiği ancak gösterinin İstanbul'un neresinde olacağı, gösteri alanının fiziki şartları, sanatçının yurt içinden/yurt dışından mı getirileceği gibi unsurlara ilişkin açıklama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca söz konusu ihalede "kitap, kitap seti, eğitici oyun kartı, kartpostal seti, poster, albüm, harita, harita kitabı, rehber ve katalog temini" işi 34 ayrı iş kalemi halinde sunulmuş olup Teknik Şartname'de bu iş kalemlerinin tamamında;

"Aşağıda isimleri belirtilen kitap, kitap seti, eğitici oyun kartı, kartpostal seti, poster, albüm, harita, harita kitabı, rehber ve kataloglardan ya da benzerlerinden ... adet (toplam) temini yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir:

(...)

Yukarıda isimleri zikredilen eserlerin ya da benzerlerinin hangisinden kaçar adet temin edileceğini idare belirleyecektir."

Düzenlemesi yer almaktadır. İş kalemlerinin içeriği incelendiğinde, tedarik edilecek eserlerin ve toplam kaç adet olması gerektiğinin belirtildiği ancak hangisinden kaçar adet talep edileceği bilgisinin paylaşılmadığı tespit edilmiştir.

İşe ilişkin detayların şeffaf olmaması sebebiyle hem yaklaşık maliyetin hem de istekliler tarafından verilen tekliflerin gerçeğe uygunluğu anlaşılamadığı gibi ihalede bulunan iş

kalemlerinin yaklaşık %40'ında açık ve anlaşılır olmayan unsurların bulunması sebebiyle rekabet de engellenmektedir.

Nitekim, bahsi geçen ihalede ihale dokümanının 6 kişi tarafından indirilmesine karşın teklif sayısının ise 1 olmasının bir diğer sebebini de bu husus oluşturmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kaşe bedeli belirlenen kalemlerde gösteri alanı fiziki şartlarından bağımsız, sanatçının yurtiçi veya yurtdışından geldiğine bakılmaksızın kaşe tutarının önem arz ettiği, “kitap, kitap seti, eğitici oyun kartı, kartpostal seti, poster, albüm, harita, harita kitabı, rehber ve katalog temini” işinde ise materyal sayılarının farklı olmasından dolayı 34 ayrı iş kalemi halinde düzenlendiği ve toplam sayıların şartnamede belirtildiği ifade edilmiştir.

Bulguda da açıkça yer verildiği üzere, performansa dayalı hizmet kalemlerinin sadece sanatçının kaşe bedeli üzerinden detaylandırılması ilgili sanatçının sunacağı gösteriye ilişkin maliyetleri karşılamamaktadır. Kaşe bedeli, sanatçıya ödenecek olan tutarı göstermekte olup bir organizasyon maliyeti; ulaşım, konaklama, organizasyon yeri temini gibi pek çok unsuru içermektedir.

“Kitap, kitap seti, eğitici oyun kartı, kartpostal seti, poster, albüm, harita, harita kitabı, rehber ve katalog temini” işinin materyal sayılarına göre 34 ayrı kaleme ayrıldığı doğru olmakla birlikte, her bir iş kalemi içindeki materyallerin hangisinden kaçar adet temin edileceği bilgisi ihale dokümanında yer almamaktadır. Bu hizmet kalemlerine ilişkin Teknik Şartname’de yer alan “*Yukarıda isimleri zikredilen eserlerin ya da benzerlerinin hangisinden kaçar adet temin edileceğini idare belirleyecektir.*” ifadesi bulgunun konusunu oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, bir ihaleye ilişkin ilan, idari şartname, teknik şartname gibi dokümanların işin tüm unsurlarını yansıtacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

d) İhale Kapsamındaki İşlerin Fiilen Tamamının Alt Yükleniciye Yaptırılması

Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğüne ait 2023/1346092 ihale kayıt numaralı ihale kapsamındaki işlerin tamamının fiilen alt yükleniciye yaptırıldığı görülmüştür.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin “Alt yükleniciler” başlıklı 18’inci maddesinin ikinci fıkrasında; alt yüklenici çalıştırılmasının idarenin iznine tabi olduğu işlerde, yüklenici tarafından işin nevi itibarıyla idarece izin verilen kısımlarını yapacak alt yüklenicilerin isimleri

ve yapacakları iş bölümlerini idarenin onayına sunulacağı ancak işin bütününe hiçbir suretle alt yükleniciye yaptırılamayacağı düzenlemesi bulunmaktadır.

İhaleye ait sözleşmede ise “İdarenin izin verdiği alt yüklenicilerin listesi ve yapacakları iş bölümleri ile bu alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları bakımından Hizmet İşleri Genel Şartnamesindeki hükümler uygulanacaktır” ibaresi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, söz konusu ihalede toplamda 229 adet iş kalemi bulunduğu, bu iş kalemlerinden 223 adedi için yüklenici tarafından alt yüklenici ile sözleşme imzalandığı, kalan 6 adet mal ve hizmet kalemlerine ilişkin ise gerçekleştirme bulunmadığı tespit edilmiştir. Özetle, ihale kapsamında gerçekleştirilen hizmetlerin tümü fiilen alt yüklenicilere yaptırılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; toplam 229 kalem iş kaleminden 223 iş kalemi için İdarece onay verilerek alt yükleniciye yaptırıldığı, kalan 6 hizmet kaleminin ise tasarruf tedbirleri, değişen ihtiyaçlar, teknik ve idari kısıtlar doğrultusunda gerçekleştirilmediği, ihale işlemlerinin yürütülmesinde öneri doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, hizmet alım ihalelerinde işin bütününe alt yükleniciye yaptırılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup İdare tarafından alt yüklenici onaylarının bu hususa dikkat edilerek verilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı Tarafından Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımında Hatalı Uygulamalar Bulunması

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımında hatalı uygulamalar bulunduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin (e) bendinde;

“1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il

müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

2) Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı **park ve bahçe bakım ve onarımı** ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.” hükmü,

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinde;

“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.” hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, kapsamdaki kamu idareleri personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacak, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa, münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceklerdir. 4734 sayılı Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e/2) bendinde ise, personel

çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı açıklanmıştır. Bu bağlamda, mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamı idare için kullanılan park ve bahçe bakım ve onarımı işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilecektir.

375 sayılı KHK'nin geçici 23 ve 24'üncü maddeleriyle, kapsamdaki idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında 04.12.2017 tarihi itibarıyla yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanların, mevzuatta belirtilen şartları taşımaları kaydıyla bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içinde hizmet alım sözleşmesini yapan idareye veya şirkete, ek 20'nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere başvurarak, sürekli işçi kadrolarına geçirilmeleri düzenlenmiştir.

Söz konusu KHK'nin geçici 24'üncü maddesinde, yerel yönetimler için şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerin, geçiş sürecine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş; aynı maddenin altı, yedi ve sekizinci fıkralarında ise;

“Bu maddenin uygulanmasında, mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir.

Bu madde uyarınca hizmet alım sözleşmelerinin feshedilmiş veya iş eksilişi yapılmış sayılacağı tarihten itibaren bu madde kapsamında yer alan idarelerde ve söz konusu şirketlerde, ek 20'nci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılamaz.

Diğer kanunların bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, kapsamdaki kamu idareleri için 02.01.2018 tarihi itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım uygulaması sonlandırılmış, bu tarihe kadar yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri kapsamında çalışan personel, kamu idarelerinin mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete geçirilerek, bu tarihten sonraki personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın, doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen

bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürülecektir.

Böylece kapsamdaki kamu idareleri, belirtilen tarih itibarıyla personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı yapamayacak, bu hizmetlerini kendi mevcut şirketlerine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceklerdir. Nitekim 02.01.2018 tarihinden önce halihazırda taşeron firmalarda çalışan personel idare şirketlerinde kadroya geçirilmiş, bu tarihten sonra ise personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım uygulaması sonlandırılmıştır.

Yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü tarafından, 696 sayılı KHK kapsamında doğrudan hizmet alımı yoluyla, İdarenin kendi şirketi olan Ağaç AŞ'den “Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alımı” adıyla ve 1.117.578.714,45 TL bedel ile usulüne uygun olarak personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı (KHK Dosyası), bunun dışında yine Ağaç AŞ'den “2024 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İşi” adıyla ve 3.520.096.661,07 TL bedel ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı (Bakım Onarım Dosyası), ancak yapılan bu (Bakım Onarım Dosyası) hizmet alımının 696 sayılı KHK ile getirilen usule uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

İdare tarafından 696 sayılı KHK ile getirilen usule göre, “Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alımı” adıyla ve 1.117.578.714,45 TL sözleşme bedeli ile “KHK Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapılmıştır. Bu dosyada personel, malzeme ve ekipman temin edilerek park ve bahçe bakım ve onarımı için gerekli olan ihtiyaçlar temin edilmiştir. Bu alım, 2018 yılından önce taşeron kadroda bulunup, 696 sayılı KHK ile birlikte Belediyenin kendi şirketinde kadroya geçirdiği personelden oluşan ve yeni usule göre (2018 sonrası dönem) personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının yapıldığı alımdır.

Yine İdare tarafından “2024 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İşi” adıyla ve 3.520.096.661,07 TL sözleşme bedeli ile “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapılmıştır. Bu alım ile de park ve bahçeler bakım ve onarımı için gerekli ihtiyaçlar temin edilmiştir. Ancak bu ihtiyaçlar işçilik dahil pozlar oluşturularak gerçekleştirilmiştir. “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan bu alım, 1.183 pozdan oluşan ve İstanbul geneli yeşil alanların bakım ve

onarımını içeren; inşaat, elektrik, tesisat, peyzaj, havuz işletme iş kısımlarından oluşan (yüzde 86'lık kısmı peyzaj) bir doğrudan hizmet alımıdır.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2018/11608 karar sayılı “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5'inci maddesinde;

“(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılmaz.

“(2) Doğrudan hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 24'üncü maddesine göre işçi statüsünde geçişe esas sözleşme kapsamında o iş için öngörülen işçi sayısını aşamaz. Ancak birinci fıkradaki oranın altında kalan idarelerin şirketleri; bu oranın aşılmaması kaydıyla, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapılabilir. İdareler, belirlenen oranın aşılmaması kaydıyla personel çalıştırmasına dayalı yeni hizmetlerini şirketlerine gördürebilir ve bu amaçla şirketler tarafından yeni işçi alımı yapılabilir.”

düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; 2018 yılı öncesinde taşeron kadroda bulunup, 696 sayılı KHK ile belediye şirketlerinde kadroya geçirilen ve doğrudan hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı, işçi statüsünde geçişe esas sözleşme kapsamında o iş için öngörülen işçi sayısını aşamaz. Ancak yüzde otuzluk personel sınırı oranını aşmayan idare şirketleri, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapabilir. İdareler, belirlenen oranın aşılmaması kaydıyla personel çalıştırmasına dayalı yeni hizmetlerini şirketlerine gördürebilir.

İdare tarafından, İdarenin kendi şirketi olan Ağaç AŞ'den yapmış olduğu “2024 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İşi” adıyla ve 3.520.096.661,07 TL sözleşme bedeli ile “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımına ilişkin hatalı uygulama tespitleri aşağıda sıralanmıştır.

- İdare tarafından yapılan ve “KHK Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı, 696 sayılı KHK düzenlemesine göre yapılan bir hizmet alımıdır ve mevzuatla belirlenen personel sınırı oranının aşılması kaydıyla, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda yeni işçi alımı bu dosya içerisinde yapılabilecektir. Bunun dışında İdarenin personel çalıştırmasına dayalı yeni bir hizmeti olmadığı sürece, aynı iş için yeni bir personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapmaması gerekmektedir.

İdare tarafından yapılan ve “KHK Dosyası” olarak adlandırılan doğrudan hizmet alımının içeriği; budama, sulama, çim biçme, temizlik gibi ihtiyaçlar için 1.420 personel, çim biçme makinası, küçük el aletleri, yedek parçalar, temizlik malzemeleri gibi malzeme, ekipman ve çeşitli araçlardan (Binek araç, kamyon, çöp kamyonu gibi) oluşmaktadır.

“Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan doğrudan hizmet alımının içeriğinde ise, 1.183 adet pozda; budama, sulama, çim biçme, temizlik, havuz temizleme dahil park bahçe bakım ve onarımı için gerekli olan tüm faaliyet alanları bir bütün olarak bulunmakta ve İstanbul geneli yeşil alan mahallerini içermektedir. Örneğin; “makine ile (ağaç) fidan çukuru açılması ve topraklı fidan dikimi” iş kaleminin poz tarifi (işin nasıl yapılacağının tarifi); “...*gerekli her türlü işçilik, malzeme ve zayılatı, makine, alet ve edevat giderleri ile her türlü yükleme, taşıma, boşaltma; genel giderler karşılığı kazık bedeli dahil makine ile fidan çukuru açılması ve dikimi adet fiyatı.*” şeklinde yapılmıştır. Bu şekilde diğer pozlarda; personel, malzeme ve ekipman, araç ve diğer tüm girdiler dahil poz tariflenmiş ve herhangi bir ayrıştırma yapılmadan bir bütün olarak ilgili poz için birim fiyat belirlenmiştir.

İdare tarafından “2024 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İşi” adıyla ve 3.520.096.661,07 TL sözleşme bedeli ile Ağaç AŞ'den personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının yapılması; aynı iş olan “park ve bahçe bakım ve onarımı” için, halihazırda “KHK Dosyası” olarak adlandırılan bir hizmet alımının olması nedeniyle mümkün bulunmamaktadır. Nitekim her iki hizmet alımında da aynı nitelikte malzeme, ekipman ve araç bulunmakta ve her iki hizmet alımı da aynı alım usulüyle ve aynı

yükleniciden yapılmaktadır. İş artışının gerekli olduğu durumlarda ise, mevzuatta belirlenen şartların sağlanması kaydıyla, “KHK Dosyası” olarak adlandırılan doğrudan hizmet alımında iş artışı yapılabilecektir.

- İdarenin “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırdığı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımında; inşaat, elektrik, tesisat kısımları da bulunmaktadır. Bu işler yapım işi niteliğinde olup, yapım işlerinin personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının yapıldığı usulde yapılması mümkün değildir. Bu işlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen usullere göre ihale ile yapılması gerekmektedir. Mevcut durumda yapım işleri, birim fiyat poz tarifleriyle ve doğrudan hizmet alımı usulü ile İdarenin kendi şirketi olan Ağaç AŞ’ye verilmiştir. Ağaç AŞ tarafından ise bu işler alt yüklenicilere verilerek yaptırılmaktadır.

- İdare tarafından “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan ve İdarenin şirketi Ağaç AŞ’den yapılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı işinde belirtilen işlerden bir kısmının, Ağaç AŞ tarafından alt yüklenicilere yaptırıldığı, İdarenin ise Ağaç AŞ’nin alt yüklenici çalıştırmasıyla ilgili herhangi bir takip veya işlem yapmadığı tespit edilmiştir.

696 sayılı KHK ile gelen yeni düzenlemelerde, mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, İdarelerin kendi şirketleri aracılığıyla gördürebileceği düzenlenmiş, 2018 yılı itibarıyla taşeron firma personelinin İdare şirketlerinde kadroya geçmesiyle birlikte taşeron uygulaması sonlandırılmıştır.

İdarelerin kendi şirketlerinden yaptığı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarının şirketler tarafından alt yüklenicilere yaptırılması, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20’nci maddesinde belirtilen; *“Belediyeler, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.”* hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından kendi şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, İdare şirketi tarafından alt yüklenicilere yaptırılması, bununla birlikte İdare ile İdare şirketi arasında imzalanan sözleşmede alt yüklenici çalıştırılabilmesine ilişkin düzenleme yapılmaması, İdare şirketi ile alt yüklenici arasında imzalanan sözleşmelerde de alt yüklenici

çalıştırılabilmesine ilişkin düzenleme yapılması, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile 375 sayılı KHK'nin Geçici 23 ve 24'üncü maddesi hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu kapsamda, Ağaç AŞ tarafından yüklenilen ve "Bakım Onarım Dosyası" olarak adlandırılan iş kapsamında bulunan işlerden bir bölümü, kısımlar halinde (3 adet açık ihale ve 25 adet 4734 sayılı Kanun'un 3/g istisnası kapsamında) Ağaç AŞ tarafından alt yüklenicilere verilmiştir. Bu durum, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte, alt yüklenicinin işin maliyeti ve kârı üzerinden işleri yapması, Ağaç AŞ'nin alt yüklenici maliyeti ve kârı olarak İdareden ödeme almasından dolayı İdarenin daha fazla maliyete katlanmasına neden olmaktadır.

- İdarenin "Bakım Onarım Dosyası" olarak adlandırdığı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının ihale dokümanında, personel sayısına yer verilmemiştir. Yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetvellerinin, yapım işlerinde kullanılan birim fiyatlar üzerinden oluşturularak alımlar gerçekleştirilmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetinin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde, personel maliyeti, tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş brüt asgari ücret tutarı ile bu tutar üzerinden hesaplanan işveren payı toplamından az olmamak üzere bulunan maliyetler dikkate alınarak hesaplanır.

(2) İhale konusu işte çalışacak personele ilişkin yemek, yol gibi maliyetlerin teklif fiyatına dahil edilmesinin öngörüldüğü hallerde, yukarıda yapılan hesaplamalara; bu maliyetlerin brüt tutarları da eklenir. Ayrıca personele nakdi olarak ödenmesi öngörülen yemek ve yol bedelinin günlük brüt tutarları ile söz konusu yemek ve yol bedellerinin bir ayda kaç gün üzerinden verileceği idari şartnamede gösterilir.

(3) Yaklaşık maliyetin hesabında ilgili mevzuatı uyarınca belirlenmiş kısa vadeli sigorta kolları prim oranı dikkate alınır ve bu oran idari şartnamede belirtilir.

(4) Personele asgari ücretin üzerinde ödeme yapılmasının öngörülmesi halinde, bu ücretin brüt asgari ücretin en az yüzde (%) kaç fazlası olacağı idarece belirlenerek, bu oran üzerinden yaklaşık maliyet hesaplanır ve söz konusu oran idari şartnamede açıkça gösterilir.

(5) Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemleri bulunması halinde, bu kalemlerin kapsamındaki işler dahil, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak asgari personel sayısının ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden teklif alınabilir.” düzenlemesi yapılmıştır.

İdare tarafından, “Bakım Onarım Dosyası” işinin ihale dokümanlarında, sözleşmeye esas işçilik kalemleri oluşturulmamış, sözleşme kalemlerinin asgari işçilik maliyetleri hesaplanmamış, asgari işçilik maliyetleri üzerine sözleşme giderleri ve yüklenici kâr oranı eklenerek yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekirken bunun yerine yapım işlerinde kullanılan iş kalemleri üzerinden yaklaşık maliyet hesaplanarak sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu uygulama yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

- Söz konusu “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımında personel sayısına yer verilmemesi yani personel maliyetinin belirlenmemesi, İdarenin personel sınırı hesaplamasının da hatalı olmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle;

- Kamu İhale Tebliği’nin 78.1.3. maddesinde, 30.09.2020 tarih ve 31260 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklik ile 696 sayılı KHK kapsamında birim fiyatlı sözleşme yapılabileceğinin belirtildiği; park, bahçe ve peyzaj bakım onarımları için tek bir sözleşme yapılmasına ilişkin sınırlayıcı veya aksi bir hüküm bulunmadığı, İdarede yapılan birim fiyatlı sözleşme kapsamında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine sadık kalınarak hareket edildiği,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü ve 5'inci maddelerinden bahsedilerek, hizmet alımlarında, park bahçe ve yeşil alanlarda peyzaj bakım işleri ile birlikte bu alanların bakım ve onarımını da kapsayan basit bakım onarım işlerinin bir arada yapılabilceğı,

İdarece 7 gün 24 saat boyunca İstanbullular tarafından yoğun kullanılan park alanlarında kullanım kaynaklı, yıpranma, kırılma, sökülme gibi bozulmalar olduğı vebu bozulan bölgelerin; park alanlarını kullanan vatandaşların sağlığı ve kamu yararı için hemen müdahale edilmesi adına tamiri ve onarımı gerektiğı için bu konu özelinde gerekli iş kalemlerine yer verildiğı,

ifade edilmiş olsa da;

Bulgu konusu husus; halihazırda İdare tarafından yapılan ve "KHK Dosyası" olarak adlandırılan park bahçe bakım ve onarımı için personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı varken yine park bahçe bakım ve onarımı için aynı usulde ve aynı belediye iştirakinden personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapılmasıdır.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2018/11608 karar sayılı "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğı Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürölmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılmaz.

(2) Doğrudan hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 24'üncü maddesine göre işçi statüsünde geçişe esas sözleşme kapsamında o iş için öngörölün işçi sayısını aşamaz. Ancak birinci fıkradaki oranın altında kalan idarelerin şirketleri; bu oranın aşılmaması kaydıyla, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğı durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapılabilir. İdareler,

belirlenen oranın aşılmaması kaydıyla personel çalıştırmasına dayalı yeni hizmetlerini şirketlerine gördürebilir ve bu amaçla şirketler tarafından yeni işçi alımı yapılabilir.”

düzenlemesi bulunmaktadır.

Bu düzenlemelere göre; 2018 yılı öncesinde taşeron kadroda bulunup, 696 sayılı KHK ile belediye şirketlerinde kadroya geçirilen ve doğrudan hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı, işçi statüsünde geçişe esas sözleşme kapsamında o iş için öngörülen işçi sayısını aşamaz. Ancak yüzde otuzluk personel sınırı oranını aşmayan idare şirketleri, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda, idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapabilir. İdareler, belirlenen oranın aşılmaması kaydıyla personel çalıştırmasına dayalı **yeni hizmetlerini** şirketlerine gördürebilir.

- 696 sayılı KHK ile belediyelerin kendi iştirakleri eliyle hizmet alımı yapmaları yönünde bir düzenleme getirildiği, İdarenin de belediye şirketleri üzerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları gerçekleştirdiği ve 4734 sayılı Kanun ve Kamu İhale Tebliği'ne göre, İdarenin söz konusu hizmetlerin işçilik ve birim fiyatlı sözleşme ile düzenlenmesinin mevzuatla örtüştüğünü değerlendirdiği ve birim fiyatlı sözleşmelerin yapılmasının, işin doğası gereği açık alan çalışmaları, değişken maliyetler ve iş kalemlerinin farklılığı gibi nedenlerle gerekli olduğu ve İdarenin park bakım hizmetlerini belediye şirketi aracılığıyla yürütmesi ve işçilik maliyetlerinin iş kalemleri üzerinden hesaplanmasının, 696 sayılı KHK ve Kamu İhale Tebliği'nin gerektirdiği şekilde hizmetin niteliğine uygun bir uygulama olduğu, belediye şirketiyle yapılan doğrudan hizmet alımının, bu tür sürekli hizmetlerin sağlanması için uygun bir yol olduğu ifade edilmiş olsa da;

Bulgu konusu husus, İdarenin kendi şirketinden birim fiyatlı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapamaması değil, yukarıda da açıklandığı üzere; halihazırda İdare tarafından yapılan ve “KHK Dosyası” olarak adlandırılan park bahçe bakım ve onarımı için personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı varken yine park bahçe bakım ve onarımı için aynı usulde ve aynı belediye iştirakinden personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapılmasıdır.

- Yapılan birim fiyatlı sözleşme kapsamında alt yüklenici çalıştırılmasına yönelik herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte, belediye iştiraki tarafından İdareye sunulan herhangi gibi alt yüklenici sözleşmesi ve çalıştırılmasına yönelik herhangi bir bildirim yapılmadığı ifade edilmiş olsa da;

İdare Ağaç AŞ'nin alt yüklenici çalıştırmasıyla ilgili bir takip veya işlem yapmamıştır. Nitekim, 696 sayılı KHK ile gelen yeni düzenlemelerde, mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, İdarelerin kendi şirketleri aracılığıyla gördürebileceği düzenlenmiş, 2018 yılı itibarıyla taşeron firma personelinin İdare şirketlerinde kadroya geçmesiyle birlikte taşeron uygulaması sonlandırılmıştır.

İdarelerin kendi şirketlerinden yaptığı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarının şirketler tarafından alt yüklenicilere yaptırılması; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinde belirtilen; *“Belediyeler, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.”* hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca İBB ile Ağaç AŞ arasında imzalanan sözleşmede alt yüklenici çalıştırılabilmesine ilişkin düzenleme yapılmaması, İdare şirketi ile alt yüklenici arasında imzalanan sözleşmelerde de alt yüklenici çalıştırılabilmesine ilişkin düzenleme yapılması, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile 375 sayılı KHK'nin Geçici 23 ve 24'üncü maddesi hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Fiili durumda, Ağaç AŞ tarafından yüklenilen ve “Bakım Onarım Dosyası” olarak adlandırılan iş kapsamında bulunan işlerden bir bölümü, kısımlar halinde (3 adet açık ihale ve 25 adet 4734 sayılı Kanun'un 3/g istisnası kapsamında) Ağaç AŞ tarafından alt yüklenicilere verilmiştir. Bu durum, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte, alt yüklenicinin işin maliyeti ve kârı üzerinden işleri yapması göz önünde bulundurulduğunda; Ağaç AŞ'nin alt yüklenici maliyeti ve kârı olarak İdareden ödeme almasından dolayı İdarenin daha fazla maliyete katlanmasına neden olmaktadır.

- Yapılan her iki sözleşmenin de kapsamının açık bir şekilde belirlendiği ve çalışma alanlarının ayrıldığı, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile birim fiyatlı hizmet alımlarının, işin doğası gereği farklı kapsamaları içerdiği ve herhangi bir mükerrer iş yapılmasının mümkün olmadığı, sürecin yönetilmesi aşamasında ilgili denetim mercileriyle de iş birliği yapılarak, tüm süreçlerin şeffaf bir şekilde yürütüldüğü ve 696 sayılı KHK'nın park bakım işleri gibi kamu hizmetlerinin belediye iştiraklerine devredilmesi gerektiğini belirten hükümlerinin, belirli kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla getirilmiş bir düzenleme olduğu, belediye iştiraklerine yapılacak işlerin belirli

kurallara ve denetimlere uygun olarak yapıldığı sürece, KHK'nın gerekliliğinin yerine getirilmiş olduğu ifade edilmiş olsa da;

Yukarıda da belirtildiği üzere, bulgu konusu edilen husus; halihazırda İdare tarafından yapılan ve “KHK Dosyası” olarak adlandırılan park bahçe bakım ve onarımı için personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı varken, yine park bahçe bakım ve onarımı için aynı usulde ve aynı belediye iştirakinden personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapılmasıdır.

- Park bahçe bakım ve onarım işine yönelik doğrudan hizmet alım sözleşmesinin birim fiyatlı yapılarak; nitelik ve nicelik bakımından birçok iş kaleminin gerçekleştirilmesinin dönemsel ve mevsimsel farklılıklar göstermesi ve bu işler için işçilik üzerinden teklif alınmasının sağlıklı ve uygun olmayacağının değerlendirilmesi, sunulan her hizmet işinde işçilik, malzeme ve teknolojik gereçler gibi farklı girdi unsurlarının bulunması, yürütülen işin temel ediniminin işçilik olmaması ve sözleşmede işçilerin mesailerinin tamamını İdarede harcamaları yönünde herhangi bir düzenlemenin bulunmaması, İdare açısından hizmet işinin iş kalemlerinin zamanında ve uygun olarak gerçekleştirilmesinin temel alınması sebebiyle işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden teklif alındığı ve İdare tarafından gerçekleştirilen park bakım ve onarım hizmetlerinin, 696 sayılı KHK, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Tebliği'ne dayanılarak yapıldığı ve bu konuda anılan mevzuat hükümlerinde kısıtlayıcı ve yasaklayıcı bir hüküm bulunmadığı ifade edilmiş olsa da;

İdare tarafından yapılan ve “KHK Dosyası” olarak adlandırılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı, 696 sayılı KHK düzenlemesine göre yapılan bir hizmet alımı olup mevzuatla belirlenen personel sınırı oranının aşılmaması kaydıyla, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda, yeni işçi alımı bu dosya içerisinde yapılabilecektir. Bunun dışında, İdarenin personel çalıştırılmasına dayalı yeni bir hizmeti olmadığı sürece, aynı iş için yeni bir personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yapmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin kendi şirketinden yapacağı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının, 696 sayılı KHK ile belirlenen usule göre yapılması; inşaat, elektrik, tesisat gibi yapım işi niteliğindeki alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen usullere göre yapılması; İdare şirketinin yüklendiği personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alım işini alt yüklenicilere yaptırmaması; İdarenin söz konusu doğrudan hizmet alımında personel maliyetine yer verilerek yaklaşık maliyetin hesaplanması ve personel sayısına ihale dokümanında yer verilmesi; söz konusu doğrudan hizmet alımında personel maliyetine yer

verilerek, İdarenin toplam yıllık personel giderinin doğru olarak hesaplanmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi Kapsamında Hatalı Uygulamaların Bulunması

Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından ihale edilen 2023/1349349 ihale kayıt numaralı “Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi” kapsamında mevzuata aykırı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

a) Personele Servis Hizmeti ile Yol Ücreti Ödeme İmkânının Birlikte Sağlanması ve Personelin Servis Kullanımına İlişkin Kontrollerin Tam Yapılmaması

İhale kapsamında çalıştırılan personele yol ücreti ödenmesinde izlenen yöntemin suistimale açık olduğu ve bazı durumlarda İdarenin fazladan maliyete katlandığı görülmüştür.

Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi çözüm merkezlerinde toplam 1.491 personel ile hizmet verilmesine ilişkin olup sözleşme eklerinde her unvan için istenen şartlar ve günlük ücret, prim gibi ödeme kalemleri gösterilmektedir.

İdari Şartname’nin “Teklif fiyata dahil olan giderler” başlıklı 25’inci maddesinde; Sözleşme kapsamında çalıştırılacak her bir personele sözleşme süresince günlük brüt 120,00 TL yemek ücreti ve brüt 100,00 TL yol ücreti olmak üzere nakdi ödeme yapılacağı, ödemenin ücret bordrosunda gösterileceği, yüklenici tarafından aylık 22 gün üzerinden yemek ve yol hesaplanacağı, yemek, yol ücreti, fazla mesai ve prim bedellerinin banka aracılığı ile personele ödeneceği ve bankadan alınan ödeme yaptığına ilişkin belgelerin İdareye ibraz edileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca birim fiyat teklif cetvelinde 55 adet servis hizmeti kalemi öngörülmüş olup bu hizmete ilişkin detaylara Teknik Şartname’nin “9. Servis Hizmeti” başlığı altında yer verilmiştir. Buna göre, her lokasyon için mesai başlangıç ve bitiş saatlerine göre ayrı servis hizmeti kalemi belirlenmiştir. Güzergâh ve mesai saat bilgisi ise Teknik Şartname’nin ekinde yer verilen tabloda yer almaktadır. Tablo incelendiğinde; bazı merkezi lokasyonların gösterildiği, maliyetin hesaplanabilmesi için belli bir kilometre bilgisi verildiği fakat personelin tam olarak nereye bırakılacağı hususunun muallakta bırakıldığı anlaşılmıştır. Tablonun bir kısmı örnek olarak aşağıda bulunmaktadır:

Tablo 15: Servis Güzergahlarına İlişkin Tablo

İşin Adı	Güzergâh	Saat	Kapasite	Tek Yön (Km)	Günlük Sefer Sayısı	Birim	Yıllık (9 Aylık) Sefer Miktarı
Servis Hizmeti 1	Edirnekapı	08:00-18:00	45 Kişilik	20	2	Sefer	394
Servis Hizmeti 24	Şirinevler	08:00-16:30	27 Kişilik	10	2	Sefer	552
Servis Hizmeti 52	Altunizade	10:00-20:00	27 Kişilik	10	2	Sefer	552
Servis Hizmeti 28	Şirinevler	21:00	27 Kişilik	10	1	Sefer	197
Servis Hizmeti 29	Beylikdüzü-Avcılar	00:00	16 Kişilik	50	1	Sefer	276
Servis Hizmeti 55	Pendik-Kartal	00:00	16 Kişilik	50	1	Sefer	276

Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından konuya ilişkin uygulamanın; gündüz vardiyasında çalışan personelin toplu olarak mesai başlangıcında belli merkezlerden alınması ve bu merkezlere bırakılması, gece vardiyasında çalışan personele mesai başlangıcında servis imkânı sunulmaması ancak mesai bitişinde ise isteyen personelin adresine kadar götürülmesi şeklinde yürütüldüğü belirtilmiştir. Ayrıca yol ücretinin her hâlükârda verildiği, sadece gece vardiyası bitişinde servis kullanan kişilerden kesinti yapıldığı ifade edilmiş olup hakediş ödemelerinin de bu doğrultuda yapıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, servis hizmetinin uygulama detaylarına sözleşme ve eklerinde yer verilmediği, bu sebeple hem yüklenici için bağlayıcı bir unsurun bulunmadığı hem de denetimin zorlaştığı, gece vardiyasında görev alan personelden servis kullananların tespitinin sistemli bir şekilde yapılmadığı ve tutulan listelerin suistimale açık olduğu, adresine kadar bırakılacağı halde servis kullanmak istemeyen personele yol ücretinin tam ödenmesi ve servis hizmet kalemine ilişkin hakediş ödemelerinin de kullanıcı sayısına bakılmaksızın yapılan sefere göre hesaplanması sebebiyle iki kere maliyete katlanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; servis hizmetinin uygulamasına yönelik bulguda yer alan ifadelere paralel bilgi verilmiştir. Yapılan tespitlere ilişkin açıklama yapılmamış olup sadece yürütülen taşıma hizmetinin tam teşekküllü bir servis hizmeti değil, esnek ve sınırlı kapsamlı bir shuttle organizasyonu olarak değerlendirildiği ve gece servisini kullanan personele ilişkin günlük olarak imza karşılığında kayıt tutulduğu ve bu verilerin İdareye düzenli olarak teslim edildiği ifade edilmiştir.

Bulguda gece servisi hizmetinden yararlananlara ilişkin kayıt tutulmadığı değil, tutulan kayıtların suistimale açık olduğu belirtilmiştir. Sunulan hizmetin adının ne olduğundan ziyade

uygulama kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması açısından tekrar değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, yol ücretlerinin personele hangi şartlar altında ödeneceğine ve servis hizmetinin sağlanacağı güzergahların detayına sözleşme eklerinde yer verilmesi, gece vardiyasında görev alan personel arasında servis kullananlara ilişkin listelerin daha sistemli bir şekilde tutulması ve ulaşım maliyetinin daha iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

b) Bazı Unvanlar İçin İstenen Deneyim Süresi Şartının Mevzuata Uygun Olmaması

İhale kapsamında çalıştırılan bazı unvanlar için en az 6 ay süreli deneyim şartı getirildiği görülmüştür.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Personel durumuna ilişkin belgeler" 40'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında; çalıştırılacak personelin nitelikleri ve deneyim süresi ile bunları tevsik edecek belgelere ilişkin düzenlemelerin teknik şartnamede yapılacağı, asgari deneyim süresi öngörülmesi halinde, bu sürenin bir yıldan az beş yıldan fazla olmamak üzere idare tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alımı İş kapsamında toplamda 28 ayrı unvanda 1514 personel öngörüldüğü, işin teknik şartnamesinde çağrı merkezi operatörü ile çağrı merkezi operatörü (engelli) unvanları için kamu veya özel sektörde en az 6 ay çağrı merkezi deneyimi şartı getirildiği tespit edilmiştir.

Teknik şartnamede öngörülen personel sayısının çağrı merkezi operatörü unvanı için 900, çağrı merkezi operatörü (engelli) unvanı için 30 olduğu dikkate alındığında bu iki unvan için istihdam edilecek personel sayısının toplam sayının %61'ine tekabül ettiği görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; söz konusu işe ilişkin çalışanların işten ayrılma oranının yüksek olması sebebiyle deneyim süresinin 6 ay olarak belirlenmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Ancak istihdam sağlanacak pozisyonlara ilişkin deneyim süresi belirlenmesi zorunlu olmayıp belirlenmesi halinde mevzuat düzenlemelerine riayet edilmelidir.

Sonuç olarak, teknik şartnamede personel için deneyim süresi öngörmek İdarenin takdirinde olmakla birlikte bu sürenin mevzuata uygun olarak 1 yıl ile 5 yıl arasında belirlenmesi gerekmektedir.

c) Engelli Personel Sayısının Mevzuatta Öngörülenden Az Olması

İhale kapsamında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri gereğince çalıştırılması gereken sayıda engelli personelin istihdam edilmediği görülmüştür.

4857 sayılı Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında; elli veya daha fazla işçi çalıştırılan özel sektör iş yerlerinde işverenlerin %3 oranında engelli personel çalıştırmakla yükümlü tutulduğu, aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısının toplam işçi sayısına göre hesaplanacağı, oranın hesaplanmasında yarıma kadar kesirlerin dikkate alınmayacağı, yarım ve daha fazla olanların tama dönüştürüleceği, iş yerinin işçisi iken engelli hâle gelenlere öncelik tanınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise işverenlerin çalıştırmakla yükümlü oldukları işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılık" başlıklı 101'inci maddesinde, bu Kanun'un 30'uncu maddesindeki hükümlere aykırı olarak engelli ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her engelli ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için 20.901 TL (2024 yılı için) idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alımı İşi kapsamında çağrı merkezi hizmeti sunulmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin ikinci alt bendi gereğince mahalli idareler tarafından yapılan çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmemektedir. Bu sebeple çağrı merkezi hizmet alımı doğrudan temin ile İdarenin iştirak şirketinden değil, ihale ile piyasadan yapılmaktadır. İhalenin sözleşme süresi sona erdiğinde yeni sözleşmenin yüklenicisi değişse bile çalışan personel değişmemekte istihdamda süreklilik sağlanmaktadır. Bu çerçevede, personelin alt işvereni yüklenici firma iken asıl işvereni İdare olmaktadır.

Her ne kadar İdare tarafından teknik şartnamede öngörülen engelli personel sayısı 4857 sayılı Kanun'dahükmedilen asgari orana uygun olsa da istihdam edilen engelli personel sayısı ile ilgili olarak alt işveren kadar asıl işveren olan İdarenin de sorumluluğu bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, iş kapsamında istihdam edilen 1176 personelden 29'unun engelli olduğu, bu sayının mevzuatta öngörülenden 6 kişi kadar eksik olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; çağrı merkezi operatörlüğü görevinin yürütülebilmesi için görme ve işitme engelinin olmaması, bilgisayar üzerinde işlem yapılabilmesi için iki elin de kullanabilmesi ve zihinsel bir engelin olmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak İdare tarafından hazırlanan Teknik Şartname’de; “Çağrı Merkezi Operatörü İşaret Dili Engelli” pozisyonunda 1 kişi, “Çağrı Merkezi Operatörü Yardımcısı (Engelli)” pozisyonunda 15 kişi ve “Çağrı Merkezi Operatörü (Engelli)” pozisyonunda ise 30 kişi çalıştırılması öngörülmüştür. Şartname’de engelli personele ilişkin belirlemelerin daha açık yapılması önem arz etmektedir. Ayrıca Şartname’de bahsi geçen unvanlar haricinde 25 farklı unvan daha bulunduğundan engelli personelin diğer görevler için de istihdam edilebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, engelli personel sayısının en az 4857 sayılı Kanun’da belirtilen asgari oranı karşılayacak şekilde artırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından ihalesi yapılan ve birim fiyatlı olarak sözleşmesi imzalanan “2024 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İş” kapsamında yapılacak iş kalemlerinin belli olmadığı ve bahse konu iş kapsamında yer almayan yerlerde çalıştırılacak personelin, ihale kapsamında temin edildiği ve Teknik Şartname’nin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

a) Birim Fiyatlı Olarak Yapılan İhalede Yapılacak İş Kalemlerinin Belli Olmaması

İdare tarafından ihalesi yapılan ve birim fiyatlı olarak sözleşmesi imzalanan “2024 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İş” kapsamında yapılacak iş kalemlerinin belli olmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı

ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ikinci fıkrasında ise ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; mal veya hizmet alımı işlerinde yapılacak olan işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan iş kalemleri ile teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenlenmesi, ihale konusu mal veya hizmet alımının her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması ve mal veya hizmet alımlarının teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından, 2023/1223204 ihale kayıt numaralı “2024 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşİ” kapsamında ihaleye çıkıldığı, 1.784.178.000,00 TL bedelle sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, ihalenin 24 iş kaleminden oluştuğu, bunlardan 19 iş kaleminin (1 ile 19 arasındaki iş kalemleri) 1. Grup, 2. Grup, (...), 19. Grup Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Tutulması Hizmeti olarak 19 farklı gruba ayrıldığı, söz konusu ihaleye ait Teknik Şartname incelendiğinde ise Şartname’nin 2’nci maddesinde, İdareye ait 78 adet spor tesisinin faaliyet göstermiş olduğu spor branşlarına göre 19 farklı grupta değerlendirildiği, Şartname’nin 3 ile 26’ncı maddeleri arasında gruplandırılmış olan spor tesislerine ait yapılacak işlere detaylı bir şekilde yer verildiği, ancak, Teknik Şartname’de detayları verilen işlerden hangi işin ne miktarda yapılacağının ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak birim fiyat teklif cetvelinde gösterilmediği tespit edilmiştir.

Şöyle ki; birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılan bir işte iş kalemlerinin miktarı ve her bir iş kalemine ait birim fiyatın birim fiyat teklif cetvelinde gösterilmesi zorunludur. Ancak gruplar halinde iş kalemlerinin belirlenmiş olduğu söz konusu ihalede böyle bir bilgiye ulaşılamamaktadır.

Örneğin, ihalenin birim fiyat cetveli incelendiğinde; 1 sıra numaralı iş kaleminin “1.Grup Spor Tesislerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Tutulması Hizmeti” olduğu ve miktarının 365 gün olduğu, Teknik Şartname’nin 5’inci maddesinde “Spor Tesislerinde Üyelik Hizmetleri ve Online Kayıt Hizmeti” ile ilgili işin yaptırılacağı, 6’ncı maddesinde “Spor Branşları Eğitim ve Uygulama Hizmetleri” işinin yaptırılacağı, devamı maddelerde de farklı işlerin yaptırılacağı belirtilmiştir. Ancak nitelik olarak her birinin bir iş kalemi olduğu bu hizmetlere ilişkin yaptırılacak olan işlerin; ne miktarda yaptırılacağı, işlerin her birisi için yükleniciye ne tutarda bedel ödeneceği ile ilgili işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak hazırlanması gereken birim fiyat cetvelinde bu bilgiler yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin sorumluluk alanında 78 adet spor tesisi bulunduğu, her bir tesisin işlevselliğinin farklı olması sebebiyle bu tesislerin 19 gruba kategorize edildiği, iş kapsamında İdare tarafından temin edilecek personelin doğrudan hizmet alımı işi ile temin edildiği, spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde tutulması işine ait teknik şartnamede bunların detaylandırıldığı ifade edilmiştir.

Halbuki; spor tesislerinin farklı şekilde kategorize edilmesi ve tesislerin birbirinden farklı olması ihale aşamasında bu tesislere ilişkin oluşturulacak birim fiyat teklif cetvellerinin detaylandırılmaması hususunu doğurmamaktadır. Bulgu metninden de anlaşılabileceği üzere birim fiyatlı olarak ihale edilen işlerin ilgili Kanun hükümleri doğrultusunda her bir iş kaleminin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak birim fiyat teklif cetvellerinin hazırlanması gerekmektedir. Ancak gruplar halinde iş kalemlerinin belirlenmiş olduğu söz konusu ihalede böyle bir bilgiye ulaşılamamaktadır.

Sonuç olarak, birim fiyatlı işlere ait cetvellerin her bir iş kaleminin ayrıntılı özelliklerine dayalı bir şekilde hazırlanarak ihale edilmesi gerekmektedir.

b) Spor Tesislerinin İşletilmesi İhalesi ile İlgili Olmayan İşlerin İhale Kapsamında Alınması ve Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması

“2024 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşİ” kapsamında yer almayan yerlerde çalıştırılacak personelin ihale kapsamında temin edildiği ve Teknik Şartname’nin açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesine göre; İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,

güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Mezkûr Kanun'un aynı maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece yapım işleri, mal alımı ve hizmet alımı işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu hükmün sadece mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin birbirleri arasında birlikte ihale edilemeyeceği şeklinde değil, doğal bağlantı olmadığı sürece belirtilen ihale türlerinin müstakil olarak kendi içlerinde de uygulanması gerektiği şeklinde anlaşılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından “2024 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşi” ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihale İdareye ait 78 adet spor tesisinde hizmet alanlarının işletilmesi, spor araç-gereç ve malzemelerin spor tesislerine ait hizmet alanlarında hazır bulundurulması, hizmet birimlerine idari-teknik ve uzman personelin temini, spor tesisi tekniğine, teknolojisine ve amacına uygun işletilmesiyle her türlü beden eğitimi ve spor hizmetlerinin yerine getirilmesi, spor tesisi bulunan ilçelerdeki halkın fiziksel ve ruhsal yönden gelişimlerine katkı sağlamak amacıyla her yaştan sporcu adayları ve abonelerine muhtelif spor branşlarında hizmet verilmesi, altyapı çalışmaları ışığında yetenekli sporcu adaylarının Türk sporuna kazandırılması, spor tesislerinin ulusal ve uluslararası müsabakalara hazır tutulması ve çeşitli kurum ve kuruluşların düzenleyeceği sportif, sosyal ve kültürel amaçlı toplantı, konferans, panel ve çeşitli etkinliklere tahsis edilmesi hizmetinin sağlanması ile ilgili hizmet alım ihalesidir.

Ayrıca ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartname’nin, “Spor tesislerinin işletilmesi ve hazır halde tutulması hizmetine ilişkin hususlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; her türlü beden eğitimi ve spor hizmetlerinin yerine getirilmesi, spor tesisi bulunan ilçelerdeki halkın fiziksel ve ruhsal yönden gelişimlerine katkı sağlamak amacıyla her yaştan sporcu adayları ve abonelerine muhtelif spor branşlarında hizmet verilmesini sağlayacağı belirtilmiştir. Madde devamında, yüklenicinin tesislerin işletilmesi hizmeti kapsamında iş kalemi içerisinde belirtilen hizmetlerin İdare tarafından görevlendirilen personelle birlikte yürüteceği de belirtilmiştir. Hizmetlere bakıldığında spor branşları eğitimi ve uygulama hizmeti ile temizlik hizmetinin bu kapsamda olduğu görülmüştür.

Söz konusu hükümler kapsamında, yüklenicinin spor ve temizlik hizmeti kapsamında İdarenin personeli yanında kendi personelinin de ihale kapsamında çalıştırılacağı

anlaşılmaktadır. Ancak ihale konusu işte yükleniciye ait herhangi bir spor eğitimi verecek personel veya temizlik personeli olmadığı, söz konusu hizmetlerin İdarenin doğrudan hizmet kapsamında aldığı personelle yürütüldüğü görülmüştür. Bu noktada, yüklenicinin spor eğitimi ve temizlik hizmeti kapsamında vereceği hizmetin ne olduğu anlaşılamamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İdarenin gerçekleştirmiş olduğu söz konusu ihaleye, ihale ile ilgisi olmayan işlerin dâhil edilmesinin mevzuata aykırılık oluşturduğu düşünülmekle birlikte ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartname'nin açık ve anlaşılır olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ihalenin yapıldığı tarihte personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alımlarında birim fiyat teklif cetvelinde personel için ayrı bir satır açılması ve işçilik giderlerine yer verilmesi hususunda bir zorunluluk bulunmadığı, bu zorunluluğun ihale yapıldıktan sonraki bir tarihte geldiği, bundan sonraki ihalelerde teknik şartnamenin daha açık ve anlaşılır olmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Halbuki; birim fiyatlı olarak ihale edilen bir işte yüklenici, teklifi teknik şartnamede yer alan hususlara göre verileceğinden, ihale ile ilgisi olmayan veya ihale aşamasında gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belli olmayan işlerin teknik şartnamede yer almaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yapacağı ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan hükümlere uygun şekilde gerçekleştirmesi ve ihale dokümanı içerisinde yer alan şartnamelerin daha açık ve anlaşılır olması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı İhalelerin Planlama Eksikliği Sebebiyle Pazarlık Usulü ile Yapılması Sonucunda Rekabetin Engellenmesi

Bazı hizmet alım ihalelerinin planlama eksikliği sebebiyle pazarlık usulü ile yapılması sonucunda İdare tarafından rekabetin sekteye uğratıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrası gereği; idareler, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usulü olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükmü yer almaktadır.

Mezkur Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'nci maddesinin (b) bendine göre; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir. Söz konusu hükme istinaden pazarlık usulü ile ihale yapılması halinde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde ise en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenmektedir.

Aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılmasının esas olduğu ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabileceği ifade edilmektedir. Bentte yer alan "ihalelerin zamanında yapılması" ifadesi mevzuatta öngörülen süreler doğrultusunda planlama ile ilgilidir.

Mevzuatta öngörülen sürelerin dikkate alınması hususu ise temel ihale usullerinden biri olması sebebiyle açık ihale üzerinden açıklanacaktır. 4734 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerine göre; yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan açık ihalelerde ihaleden en az 40 gün önce ilan verilmesi gerekmektedir. Ancak 01.06.2019 tarihinden itibaren ihaleye katılmak için ihale dokümanının Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden e-imza veya elektronik yöntemlerden birisi kullanılarak indirilmesi zorunluluğunun getirilmesi ile bu süre 28 gün olarak uygulanmaktadır. İhale komisyonunca ihale kararının verilmesinin ardından ihale yetkilisi tarafından ihale karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde karar onaylanmakta veya iptal edilmektedir. İhale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere ihale sonucu bildirilmektedir. Açık ihalelerde sözleşmenin imzalanabilmesi için ihale sonucunun isteklilere bildirilmesinden itibaren on gün süre ile beklenmelidir. Bu on günlük süre şikâyet mekanizmasının işletilebilmesi için tanınmıştır. On günlük sürenin bitişini izleyen günden itibaren ve eğer yapıldıysa ön mali kontrolün tamamlandığı tarihten itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye sözleşmeyi imzalaması için davet gönderilmektedir. Davetin tebliğini tarihini izleyen on gün içinde ise sözleşme imzalanmaktadır.

Kanun’da ihale komisyonu tarafından ihale kararının verilmesine ilişkin bir süre belirlenmemiştir. Komisyonca, karara varılmadan önce, tekliflere ilişkin yazılı açıklama yapılması veya belgelerde bilgi eksikliği olması halinde bu eksikliğin giderilmesi için isteklilere süre tanınabilmektedir. Komisyon tarafından ihale kararının ihale tarihinde verildiği varsayımı altında, yukarıda yer verilen sürecin en hızlı şekilde ilerlemesi halinde dahi ihale ilanından itibaren en az 42 günlük bir süreye ihtiyaç duyulurken bu süre 59 güne kadar çıkabilmektedir. Komisyon tarafından ihale kararının verilme süresinin değişkenliği göz önünde bulundurulduğunda daha fazla süreye ihtiyaç duyulabileceği aşıkardır. Bu durumda, mali yılın başı itibarıyla süreklilik arz eden bir mal ve hizmet alımının gerçekleşebilmesi için önceki yılın bitişine en az iki ay kala ihale ilanının yapılmış olması gerekmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini” başlıklı 20.1. maddesinde ise 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (b) bendinde atıfta bulunularak; ihale ile ilgili ilan süresi ve ihale sürecinin belirli bir zaman alacağı da dikkate alınarak ertesi yılda gerçekleştirilecek bu tür mal ve hizmet alımı ihalelerine mali yıl sona ermeden çıkılabilmesi için imkan tanındığı ancak yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde, önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendindeki kapsamında değerlendirilebileceği düzenlenmiştir.

Buna göre; ertesi yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarında ihale süreci mali yıl sona ermeden başlatılabilmektedir. Yıl sonunda veya ertesi yılın başında çıkılmış bir ihalede, öngörülemeyen bir sebeple ihale sürecinin uzaması halinde, ihale sonuçlanıncaya kadarki süre için ilgili mal veya hizmet pazarlık usulü ile temin edilebilmektedir.

Yapılan incelemede, süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarında, planlama eksikliği sebebiyle ihalelere geç çıkılması sonucunda ilan yapılmaksızın İdare tarafından belirlenen üç firmanın ihaleye davet edilmesi suretiyle pazarlık usulüne başvurulduğu tespit edilmiştir.

Açık ihale sürecinin aksaması neticesinde hem ihtiyaçların zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri zedelenmiş olup hem de ilgili hizmet, ihale sonuçlanana kadar geçecek süre için rekabet sağlanmaksızın temin edilmiş olmaktadır.

Tablo 16: Süreklilik Arz Eden Mal ve Hizmetlerden Pazarlık Usulü ile Alımı Yapılanlar

Birim	Aksaklık Yaşanan Açık İhalenin	Pazarlık Usulü ile Yapılan İhalenin

	Adı (İKN)	İlan Tarihi	Sözleşme Tarihi	Aksama Sebebi	Adı (İKN)	Sözleşme Tarihi
Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	9 Aylık Yemek Hizmeti Alım İşi (2024/197986)	20.02.2024	06.06.2024	2023/1070455 İKN.li açık ihalenin KİK tarafından 20.11.2024 tarihinde iptal edilmesi sebebiyle pazarlık usulüyle (2023/1566238) 3 ay süreli alım yapılmıştır. KİK'ten iptal kararı gelmesine karşın açık ihale süreci geç başlatılmış olup bir kez daha pazarlık usulü (2024/432803) ile 4 ay süreli alım yapılmıştır.	Yemek Hizmeti Alım İşi (3 ay süreli) (2023/1566238)	29.12.2023
					4 Aylık Yemek Hizmeti Alım İşi (2024/432803)	29.03.2024
Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü	Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi (2023/1349349)	29.11.2023	15.03.2024	İhale süreci geç başlatılmıştır. İtirazen şikâyet sonucunda pazarlık usulü ile hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.	Çözüm Merkezi İşletim Hizmet Alım İşi (2024/1532212)	29.12.2023
	Hizmet Tanıtımı ve Kültürel Faaliyetlerin Yerinde Bilgilendirmesi Hizmeti (2023/1348550)	30.11.2023	İhale KİK tarafından iptal edilmiştir.	İhale süreci geç başlatılmıştır. İtirazen şikâyet sonucunda pazarlık usulü ile hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.	Hizmet Tanıtımı ve Kültürel Faaliyetlerin Yerinde Bilgilendirmesi Hizmeti Alım İşi (2024/312543)	14.03.2024
Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	İstanbul Genelinde Yapılacak Sanat Eğitimi Hizmet Alımı İşi (2023/1134875)	07.11.2023	13.03.2024	İhale süreci geç başlatılmıştır. İtirazen şikâyet sonucunda pazarlık usulü ile hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.	İstanbul Genelinde Yapılacak 2 Aylık Sanat Eğitimi Hizmet Alımı (2023/1522251)	08.01.2024
Lojistik Yönetimi ve Terminaller Şube Müdürlüğü	2024 Yılı İBB Terminallerinde Yer Alan Elektromekanik Sistemlerin Bakım Onarım ve İşletilmesi İşi (2023/1551363)	29.12.2023	08.03.2024	Piyasa fiyatlarındaki belirsizlik sebebiyle yaklaşık maliyetin hazırlanamaması sonucu ihaleye geç çıkıldığı bildirilmiştir. İhale tamamlanana kadar geçecek süre için pazarlık usulü ile hizmet alımı yapılmıştır.	İBB Terminallerinde Yer Alan Elektromekanik Sistemlerin Bakım Onarım ve İşletilmesi İşi (2024/37989)	24.01.2024
Mezarlıklar Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Anadolu Yakası Mezarlıklarının Bakımı Onarımı ve Rehabilitasyonu İşi (2023/1504392)	29.12.2023	31.05.2024	Mezarlıklar Şube Müdürlüğü tarafından ihale süreci erken başlatılmasına rağmen ihale için bütçe ödeneği onayının geç gelmesi sebebiyle ihaleye geç çıkıldığı görülmüştür. İhale tamamlanana kadar geçecek süre için pazarlık usulü ile hizmet alımı yapılmıştır.	İstanbul Geneli Mezarlıklarının Bakımı Onarımı ve Rehabilitasyonu İşi (2024/476234)	18.04.2024
	İstanbul Avrupa Yakası Mezarlıklarının Bakımı Onarımı ve Rehabilitasyonu	29.12.2023	31.05.2024			

	İşi (2023/1504393)					
Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon, Kuru Temizleme ve Basılı Materyal Hizmet Alımı (2023/1344823)	15.12.2023	15.03.2024	İhale süreci geç başlatılmıştır. İtirazen şikâyet sonucunda pazarlık usulü ile hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon ve Basılı Materyal Hizmet Alımı (2024/148740)	29.02.2024
Toplu Ulaşım Hizmetleri Şube Müdürlüğü	Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezinin İşletilmesi İşi (2024/301557)	22.03.2024	22.05.2024	Piyasa fiyatlarındaki belirsizlik sebebiyle yaklaşık maliyetin hazırlanamaması sonucu ihaleye geç çıkıldığı bildirilmiştir. İhale tamamlanana kadar geçecek süre için pazarlık usulü ile hizmet alımı yapılmıştır.	Toplu Ulaşım Denetim ve Yönetim Merkezinin İşletilmesi İşi (2024/317252)	26.03.2024
Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü	8 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi (2024/200464)	27.02.2024	Yaklaşık maliyeti önemli ölçüde etkileyecek birim fiyat teklif bileşenlerinde revize ihtiyacı olduğundan ihale İdare tarafından iptal edilmiştir.	Yapılan açık ihalelerin ihaleye ilişkin unsurların doğru belirlenmemesi sebebiyle iptal edilmiştir. İhale tamamlanana kadar geçecek süre için pazarlık usulü ile hizmet alımı yapılmıştır.	Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi (16/06/2024- 30/09/2024) (2024/766890)	13.06.2024
	Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi (16/06/2024- 31/12/2024) (2024/589831)	07.05.2024	Geçerli teklif bulunmaması sebebiyle İdare tarafından ihale iptal edilmiştir.			

Doğru planlama yapılması halinde mal ve hizmet alımlarının rekabet koşulları sekteye uğratılmaksızın açık ihale ile gerçekleştirilmesi veya pazarlık usulü ile alım yapılmasının kaçınılmaz olduğu hallerde de sözleşme süresinin daha kısa tutulmasının mümkün olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdarenin ilgili her bir birimi tarafından özetle; yukarıda yer verilen tabloda belirtilen aksaklık sebepleri tekrar edilmiş ve yürütülen

faaliyetlerin devamlılığı açısından yaşanan aksaklık sonucunda pazarlık usulü ile alım yapılmasının elzem olduğu ifade edilmiştir.

Ancak bulgu konusu edilen husus; pazarlık usulü yapılan söz konusu alımlara ilişkin değil, açık ihale sürecinde yaşanan aksaklıkların etkilerinin planlama eksikliği sebebiyle bertaraf edilememesine ilişkindir.

Sonuç olarak, ihale sürecinde görev alan tüm birimlerin görevlerini zamanında yerine getirmesi ve 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Aralarında Doğal Bir Bağlantı Olmayan İşlerin Bir Arada İhale Edilmesi

İdare tarafından aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan bazı işlerin bir arada ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu ilkelerin ortak ve temel gayesi, ihalelerde rekabeti engelleyecek düzenlemelerin önüne geçmek, katılımın artmasını sağlamak ve bunun sonucunda idarelerin ihtiyaçlarını uygun şartlarla karşılamasını ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamaktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin bazı örnekler şu şekildedir:

Tablo 17: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan Bazı İhale Örnekleri

İhale Kayıt Numarası	İhalenin Adı	Sözleşme Bedeli (KDV Hariç) (TL)	İhalenin Kaç Kalemden Oluştugu	İhale Kapsamında Alınması Öngörülen Mal Tutarı (TL)	İhale Kapsamında Alınması Öngörülen Hizmet Tutarı (TL)	İhale Kapsamında Yaptırılması Öngörülen Yapım İş Tutarı (TL)

2023/1374109	Çevre Koruma Hafriyat Kontrol Merkezinin Hizmete Hazır Halde Tutulmasına Yönelik Makine, Ekipman, Malzeme Temini ile Merkezin İşletilmesi ve Bakım Onarımı Hizmeti Alımı İşi	99.498.726,00	84	2.337.901,00	40.948.831,32	9.536,00
2023/1285465	2024 Yılı Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Mal Alım İşi	692.515.280,50	146	685.417.180,50	6.285.850,00	812.250,00
2023/1554159	2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşi	571.599.004,00	363	93.576.296,00	478.022.708,00	-
2023/1539999	Organizasyon Hizmet Alım İşi	77.378.410,00	86	27.456.210,00	49.922.200,00	-

Mevzuat hükümleri gereği birbirinden bağımsız hizmet işlerinin hizmet sunucusuna, mal alımlarının mal tedarikçisine ve yapım işlerinin de yapım müteahhidine yaptırılması gerekmektedir. Bu durumun tek istisnası ise bu işler arasında kabul edilebilir doğal bağlantı olması halidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Çevre Koruma ve Hafriyat Kontrol Merkezinin Hizmete Hazır Halde Tutulmasına Yönelik Makine, Ekipman, Malzeme Temini ile Merkezin İşletilmesi ve Bakım Onarımı Hizmeti Alımı İşi ile ilgili olarak, yeni yapılacak ihalede gerekli çalışmaların yapılarak aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmeyeceği; 2024 Yılı Akaryakıt ve Seçici Katalitik İndirgeme Sıvısı Alım İşi ile ilgili olarak, ihaleyi oluşturan tüm kalemlerin işin niteliği ve sürekliliği açısından bir bütünü ihtiva ettiği ancak ihalede yer alan ve İdare'nin akaryakıt depolarının yapımını içeren iş kalemlerinin 2025 yılı ihalesinde yer alan iş kalemleri arasından çıkarıldığı; 2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşi ile ilgili olarak ihalenin 363 kaleminden oluştuğu, ihale konusu işin baştan sona yürütülmesi için gereken bütünlüklü bir iş olduğu, işin gerçekleşmesi esnasında İdare tarafından birden fazla yüklenici ile muhatap olmanın iş sahası paylaşımının program ve organizasyon tarafında sorunlar oluşturacağı, bu durumların işin yapılmasında etkinlik ve verimliliği engelleyeceği; Organizasyon Hizmeti Alımı İşi ile ilgili olarak ise ihale konusu işe ait kalemlerin arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunduğu belirtilmiş olup bundan sonraki süreçte mevzuat hükümleri ve bulguda belirtilen hususlar da dikkate alınarak gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Halbuki; bulgu metninden de anlaşılacağı üzere aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan mal ile hizmet ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına

alınmıştır. Burada mevzuat hükmünün amacı, ihale aşamasında rekabeti, saydamlığı ve eşit muameleyi sağlamaktır. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine ayrılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı İhaleler Kapsamındaki Hizmetlerin İdarenin Görev ve Yetki Alanı Dışında Gerçekleştirilmesi

Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1346092 ihale kayıt numaralı 2024 Yılı İstanbul Geneli Muhtelif Organizasyonlar ile Tanıtım- Duyuru Çalışmaları ve Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İş'i'ne ait birim fiyat teklif cetveline dahil edilen “dağıtım hizmeti 4” ile 2023/1347879 ihale kayıt numaralı 2024 Yılı Muhtelif Video Çekimleri, Film Yapımları, Kitap ve Dergi Basımları, Medya/Basın Takip Hizmetleri ile Mobil İletişim Araçları Temini Hizmet Alımı İş'i'ne ait birim fiyat teklif cetveline dahil edilen “dergi dağıtımı 1” iş kalemleri kapsamında İstanbul ili dışında da dergi dağıtımı yapıldığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın “2. Mahalli idareler” başlıklı 127'nci maddesi ile mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 2'nci geçici maddesine göre bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıridir.

Anılan Kanun'un “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesine göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesi ise “mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla” ifadesiyle başlamaktadır.

Buna göre, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetki alanı ilin mülki sınıridir. Bu kapsamda İdare, İstanbul ili sınırları içinde müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla oluşturulmuş bir tüzel kişiliktir. İdare tarafından sunulacak hizmetlerin hem mahalli hem de müşterek ihtiyaçlara yönelik olması kanuni bir gerekliliktir.

Ayrıca, ihaleler 2023 yılında yapılmış olup ilgili dönemde yürürlükte olan 2021/14 sayılı tasarruf tedbirleri konulu Genelge'nin "Basın ve Yayın Giderleri" başlıklı maddesinde, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, dergi, bülten ve benzeri yayınların basılmayacağı, bu tür dokümanların dijital ortamda hazırlanıp dağıtılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu ihalelere ait teknik şartnamelerde sırasıyla;

"209. DAĞITIM HİZMETİ 4

(...) toplam 75.000 adet paketin yurt içine kurye ile dağıtımı yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Yüklenici firma her dağıtım sonrası o dağıtımla ilgili teslim tutanağını idareye verecektir. Yurt içine dağıtımın ortalama %70'i İstanbul %25'i Ankara ve %4'ü diğer iller olacaktır. Kalan %1'in yurtdışına posta ile dağıtımı öngörülmektedir. (...)"

"28. DERGİ DAĞITIMI 1

(...) toplam 195.000 adet derginin şehir içi, şehir dışı ve yurt dışına kurye, kargo, posta marifeti ile dağıtımı yüklenici firma tarafından gerçekleştirilecektir. Bahse konu dergilerin her sayıda ortalama %15'i (± %5) ambalajlı ve etiketli olarak şehir içi ve şehir dışına (ortalama 4.000 farklı lokasyon), ortalama 5 adedi yine ambalajlı ve etiketli olarak yurt dışına, kalan kısmı ise ambalajsız ve etiketsiz olarak şehir içine dağıtılacaktır. (...)"

Düzenlemeleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, bahsi geçen ihalelerde bir mahalli idarenin oluşturulmasında en büyük etken olan "mahalli (yerel)" kavramının dışına çıkılarak söz konusu dağıtım hizmetlerinin İstanbul ili dışına da yapıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca bu tür yayınların hem basılması hem de mahalli sınırlar içinde olsa dahi dağıtılması Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kamuoyunu bilgilendirme ve iletişim faaliyetleri çerçevesinde çok sayıda kurumsal paydaşı kapsayan bir iletişim stratejisi yürütüldüğü, söz konusu dağıtımların belirli oranda diğer illeri kapsamasının,

stratejik kurumlarla iletişimin sürdürülmesi ve İdarenin kurumsal faaliyetlerinin Türkiye genelinde görünür kılınması ihtiyacından kaynaklandığı, bulgu doğrultusunda ilerleyen dönemlerde Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne riayet edileceği ifade edilmiştir.

Ancak İdare tarafından dağıtımı yapılan söz konusu materyaller İdare faaliyetlerinin tanıtımı niteliğindedir. Kamuoyu bilgilendirme araçlarının ülke genelinde kullanılması belediyelerin görev ve sorumlulukları dahilinde yer almamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından il mülki sınırları içindeki müşterek ihtiyaçların esas alınarak hizmet alımı yapılması ve bu alımları yaparken de Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi

Araç kiralama hizmet alımı ihalesi dışındaki birçok ihalede kontrol aracı, hizmet aracı ve benzeri adlar altında binek araçların kiralandığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesine dayanılarak 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" çıkarılmış ve söz konusu Esas ve Usullerin "Temel Amaçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu şekilde kullanımının sağlanması olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca 237 sayılı Taşıt Kanunun 12'nci maddesinde; edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usullerin düzenlenmesi ilişkin Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir.

Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2024/7 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kurum ve kuruluşlarınca hizmet alımı suretiyle kullanılan mevcut taşıtların, sözleşme süresi sonunda izin alınmadan yeniden kiralanamayacağı düzenlenmiştir.

Ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliğinde 23.08.2024 tarihinde yapılan değişiklik ile konu ile ilgili;

"15.3. İdarece kullanılmak üzere araç, gereç, makine ve ekipmanın yükleniciler tarafından temin edilmesi

İhale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında sözleşme konusu işlerin kontrolü, takibi gibi gerekçelerle idarece kullanılmak üzere araç, gereç, makine ve ekipmanın yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılmayacaktır.” hükmü düzenlenmiş, “Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması” başlıklı 49’uncu madde ise mülga edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden; taşıtlara ilişkin asıl amacın, giderlerin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynaklarda savurganlığa yol açılmadan araç temin edilmesi olduğu, ayrıca kiralanacak olan araçlarla ilgili hususların belirlenmesinde Cumhurbaşkanının yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, araçlarla ilgili Cumhurbaşkanı tarafından Genelge çıkarılmış ve kamu kurumlarının taşıt kiralamalarında sözleşme süresi sonunda izin alınmadan yeniden kiralanamayacağı ve Kamu İhale Genel Tebliğinde yapılan son değişiklikle birlikte bu husus değişiklik tarihi itibarıyla tamamıyla yasaklanmıştır.

Bu bağlamda, İdareler söz konusu Genelge ile Esas ve Usullerde yer alan şartlara uymakla yükümlüdür.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından ihale edilen araç kiralama ihalesinde 753 adet binek araç kiralaması yapılmıştır. Ancak, söz konusu İhale dışında aşağıda açıklanan daire başkanlıkları tarafından 2024 yılında;

- Kültür Varlıkları Daire Başkanlığı toplam 35 adet binek araç,
- Afet İşleri Daire Başkanlığı toplam 10 adet binek araç,
- Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı toplam 30 adet binek araç,
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı 28 adet binek araç,
- Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı 42 adet binek araç,
- Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı 7 adet binek araç,
- Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı 105 adet binek araç,
- İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı 8 adet binek araç,
- İmar Daire Başkanlığı 14 adet binek araç,
- İtfaiye Daire Başkanlığı 12 adet binek araç,

- Kültür Daire Başkanlığı 17 adet binek araç,
- Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı 113 adet binek araç,
- Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı 237 adet binek araç,
- Zabıta Daire Başkanlığı 51 adet binek araç,
- Mezarlıklar Daire Başkanlığı 42 adet binek araç,
- Sağlık İşleri Daire Başkanlığı 118 adet binek araç,
- Raylı Sistem Daire Başkanlığı 73 adet binek araç,
- Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı 11 adet binek araç,

Olmak üzere muhtelif ihalelerde toplam 953 adet binek araç kiralaması yapıldığı tespit edilmiştir. Müdürlüklerin asıl araç ihalesi dışında farklı birçok ihale ile araç edinilmesini genel alım yöntemi haline getirdiği anlaşılmaktadır.

237 sayılı Taşıt Kanuna tabi idarelerin hizmet alımı suretiyle araç kiralama hizmetlerinde uyacağı kurallar Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller ile Cumhurbaşkanınca belirlenen esaslar çerçevesinde düzenlenmekle birlikte edinilen araçlara ilişkin belirlenen cins, adet, yaş, kaynak ve yabancı menşeili olmama kriterlerinin idareler açısından bağlayıcılığı bulunmaktadır. Bu kapsamda, Belediye tarafından ilgili olsun veya olmasın birçok ihalede binek araç temin edinilmesi ve edinilen araçların mevzuatların izin verdiği şartları sağlayıp sağlamadıklarının takibi güçleşmektedir. Kaldı ki bahsi geçen ihalelerin bazılarında mevzuata aykırı araçların kiralandığı da g r lm ştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti  zerine, İdare tarafından özetle; ihale konusu araçların eğitim, mezarlık, temizlik, park ve bahçe gibi birbirinden farklı nitelikte birçok hizmetin yerine getirilmesi için tamamlayıcı unsur olduğu, ilgili işlerin yapılması esnasında kiralanan taşıtların ihale konusu işlerle aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı bulunduğu, işin gerçekleştirilmesi esnasında İdare açısından birden fazla yüklenici ile muhatap olmanın program ve organizasyona ilişkin sorunlar yaratabileceği, işlerin etkinlik ve verimliliğini azaltabileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar birbirinden farklı nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için bu araçların tamamlayıcı unsur olduğu ve ihale konusu işlerle aralarında kabul edilebilir

doğal bağlantı bulunarak kiralandığı ifade edilmiş olsa da söz konusu araçlar binek araç niteliğine sahip araçlardır. Ayrıca İdarenin binek araç ihtiyacını yerine getirebilmek için Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından genel araç kiralama ihalesi yapılarak toplam 753 adet binek araç kiralaması yapılmıştır.

Sonuç olarak, Belediyenin ihtiyaç duyduğu binek araç kiralamalarını araç kiralaması ihalesi içerisinde temin etmesi bu kapsamda araç kiralaması ile ilgisi olmayan diğer ihaleler içerisinde binek araç kiralamalarına yer verilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca İdareye ait araçların mevzuatın öngördüğü hususlara uyup uymadığı ve gerekli şartları sağlayıp sağlamadığının takibinin yapılması ve ihtiyaç fazlası araçların kiralanmaması konusunda gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Araç Kiralama Hizmet Alım İhalesindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması

İdare tarafından yapılan 2024/1083650 ihale kayıt numaralı 3.060.871.676,25 TL sözleşme bedelli “Araç Kiralama Hizmet Alımı İş” ihalesinde araç kiralama hizmet alımı için belirlenen yaklaşık maliyet bedellerinin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Yaklaşık maliyet” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.” Hükmü yer almaktadır.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 7’nci maddesinde de;

“İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ihale konusu malın KDV hariç olmak üzere yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.” Düzenlemesine yer verilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

“ ...

(2) Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,

c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,

ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

d)...

Esas alınır.

(3) İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

(4) ...İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

(5) Özelliği bulunan hizmet alımlarında; önceki yıllarda bitirilmiş benzer nitelikteki işlerde oluşan fiyatların piyasa fiyatları ile karşılaştırılması suretiyle bulunan fiyatlar veya benzer nitelikteki hizmetlerde uzmanlık ve deneyimini kanıtlamış kamu ve özel sektör kuruluşları ile gerçek kişilerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar kullanılabilir. Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece re'sen fiyat belirlenir ve gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir." Düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyetin tespit edilmesi hususunda idareler kısıtlanmamış, kamu kurumlarınca belirlenen fiyatlardan, kamu kurum ve kuruluşlarınca alımı yapılan benzer nitelikteki işlerden oluşan fiyatlardan, ilgili odalarca belirlenen fiyatlardan ve piyasadan yapılabilecek fiyat araştırmalarından yararlanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik maddesinin dördüncü fıkrasında açıkça belirtilen “...İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” düzenlemesi ile gerçek piyasa rayiçlerine aykırı olarak bildirilen fiyatların değerlendirmeye alınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve bu konuda idarelere seçimlik hak tanınmamıştır.

Bu bağlamda, İdare; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ve proforma faturaları değerlendirmeye almaksızın yaklaşık maliyeti piyasa rayiçlerine uygun olarak belirlemekle mükelleftir.

Söz konusu ihale kapsamında İdare, kiralanacak olan araçlar için 16 farklı grupta muhtelif araçlar belirlemiş ve yaklaşık maliyet hesabında kullanılmak üzere 3 adet firmadan fiyat araştırması yapmış, yapılan bu araştırma neticesinde aşağıdaki tabloda gösterilen yaklaşık maliyeti oluşturmuştur. Aynı zamanda yaklaşık maliyet fiyat araştırmasına teklif veren firmalardan bir tanesi ihaleye istekli olarak katılmış ve ihale neticesinde yüklenici olarak tabloda belirtilen bedeller üzerinden ihaleyi kazanmıştır.

Tablo 18: Araç Grupları ile Yüklenici Teklifi ve Yaklaşık Maliyeti

Araç Grubu	Yüklenici Teklifi (TL)	Yaklaşık Maliyet (TL)
5. Grup	339.500,00	331.571,43
6. Grup	359.500,00	351.571,43
10. Grup	329.500,00	324.885,71
11. Grup	339.500,00	364.828,57
12. Grup	324.500,00	367.300,00
13. Grup	379.500,00	425.614,29
14. Grup	259.500,00	312.357,14
15. Grup	499.500,00	628.757,14
16. Grup	249.500,00	245.728,57

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale kapsamındaki araçlarla ilgili yüklenici firmaya ödenecek bedeller ile araçların harcama talimatının verildiği ay itibarıyla kasko değerlerine ilişkin Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değeri

incelenmiş ve aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere bazı gruplarda yer alan araçların aylık kira bedelleri ile araçlara ait kasko değerlerinden ulaşılan edinim (satın alma) bedelleri arasında sadece birkaç aylık fark olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 19: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceği

Araç Grubu	Belediyenin Yükleniciye Ödeyeceği Aylık Kiralama Bedeli (TL)	Harcama Talimatının Verildiği Ay İtibarıyla İlgili Gruptaki Araçların Ortalama Kasko Değerleri (TL)	Kaç Aylık Kira Bedeli ile Aracın Edinilebileceği
5. Grup	339.500,00	1.270.043,51	3,74
6. Grup	359.500,00	1.091.871,50	3,04
10. Grup	329.500,00	1.289.798,95	3,91
11. Grup	339.500,00	1.330.904,69	3,92
12. Grup	324.500,00	1.875.011,20	5,78
13. Grup	379.500,00	5.452.185,24	14,37
14. Grup	259.500,00	1.432.983,00	5,52
15. Grup	499.500,00	7.970.165,61	15,96
16. Grup	249.500,00	606.664,25	2,43

Yukarıda yer verilen tablodan da anlaşılacağı üzere ihale kapsamında kiralanan araçlara ilişkin olarak belirlenen kira bedellerinin aracın edinim bedellerine göre çok yüksek olduğu aşikardır.

Örnek vermek gerekirse, 5. grup içerisinde yer alan bir araçların ortalama kasko değeri 1.270.043,51 TL'dir. Araç için İdare tarafından ödenen bir aylık kira bedeli ise 339.500 TL'dir. Buna göre araç kiralanan yerine İdare tarafından satın alınmak istense 3,74 aylık kira bedeli üzerinden araç satın alınabilecektir. Bu durum ise kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı açısından hayatın olağan akışına aykırı bir durum teşkil etmektedir.

Bu bağlamda, yaklaşık maliyet belirlenirken yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde belirlendiği, bu sebeple araçlara ait kiralama bedelleri ile yaklaşık maliyetin birbiri ile gerçekçi bir uyum içerisinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yaklaşık maliyetin oluşturulduğu, 16 gruptan ibaret olan araç kiralama ihalesinde bulgu metninde yer almayan 1, 2, 3, 4, 7, 8 ve 9'uncu araç grupları için Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının

verildiği ay itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'si aylık kira bedeli olarak ödendiği, bu bedelin güncel araç kiralama bedelinin altında seyrettiği, bu hususla alakalı yasal düzenlemelerin yapılmasının araç kiralama ihalelerinde gerek yaklaşık maliyet belirleme sürecinde gerekse de ihale aşamasında sağlıklı bir işleyişin önünü açacağı belirtilmiştir. İdare tarafından ayrıca yaklaşık maliyet tespit çalışmalarında bulguda belirtildiği haliyle 3 adet firmadan değil, 7 adet firmadan piyasa fiyat araştırmasının yapıldığı ifade edilmiştir.

Halbuki; İdare cevabında konu edilen 1, 2, 3, 4, 7, 8 ve 9'uncu araç gruplarının bulgu bünyesinde yer almaması söz konusu araçların yasal sınırlar kapsamında kiralanmasından kaynaklanmaktadır. Bulgu metninde yer alan gruplardaki araçlar için yaklaşık maliyet belirlenirken, kaç firmadan teklif alındığından bağımsız olarak, yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde olduğu ve kiralama bedelleri ile yaklaşık maliyetin birbiri ile gerçekçi bir uyum içerisinde olmadığı ise açıktır.

Sonuç olarak, belediye tarafından yapılan ihalede temin edilecek ve farklı gruplarda yer alan araçlara ait yaklaşık maliyetlerin belirlenmesi adına firmalarca bildirilen fiyatların piyasa rayiçlerini yansıtıp yansıtmadığı kontrol edilmeksizin yaklaşık maliyet hesabında değerlendirilmesinin mevzuata aykırı bir uygulama olduğu düşünülmektedir.

BULGU 10: Servis Kiralama Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdarenin kiralama yoluyla personel servis hizmeti yapılmasına ilişkin olarak yaptığı hizmet alım ihalesinde;

- Personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı,

- Servis hizmeti sunan taşımacıya uygulanan ceza ve yaptırımların meslek odasına bildirmediği,

Görülmüştür.

a) Personel Servis Hizmetinde Kullanılacak Araçların Yaklaşık Maliyetinin Tespitinde Esnaf Odasının Belirlediği Ücret Tarifelerinin Dikkate Alınmaması

İdare tarafından, kiralama yoluyla edinilen personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin "Taşımacılar tarafından sağlanan servis hizmetlerinin ücreti" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin edecek kamu kurum ve kuruluşları yaklaşık maliyet tespitinde; 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununun 62 nci maddesine göre ilgili odanın belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alırlar.

5362 sayılı Kanunun 62 nci maddesine göre ilgili esnaf odalarınca belirlenecek personel servis hizmet ücret tarifeleri, içinde bulunulan yılın eylül ayı sonuna kadar ilan olunur."

Düzenlemesi yer almaktadır.

Bu bağlamda, personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin edecek idareler servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyet tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alacaklardır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kiralama yoluyla personel servis hizmeti yapıldığı, ancak personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyet tespitinde ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınması hususunun dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin eden İdarenin, servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyet tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alması gerekmektedir.

b) Servis Hizmeti Sunan Taşımacıya Uygulanan Ceza ve Yaptırımların Meslek Odasına Bildirilmemesi

İdarenin sözleşmesinde belirlediği ve servis hizmetini sunan taşımacıya uyguladığı ceza ve yaptırımları hizmeti sürdüren taşımacının bağlı olduğu meslek odasına bildirmediği görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin "Personel servis hizmeti bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğu" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Personel servis hizmetinin ilgili kanunlar ve bu Yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde düzenlenmesinden ve çalıştırılmasından ilgili kurumun en üst amiri veya yetkilendireceği personel sorumludur.

Kamu kurum ve kuruluşları, personel servis hizmetleri ile ilgili olarak trafik komisyonlarının kararlarına uymakla yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşu, servis hizmetlerindeki aksaklıkları ve kural dışı hareketleri tespit ederek sözleşmesinde belirlediği ceza ve yaptırımları uygular, ayrıca hizmeti sürdüren taşımacının bağlı olduğu meslek odasına bildirir. Bu odalar, ilgililer hakkında kendi mevzuatınca disiplin işlemlerini bir ay içinde yapar ve sonucu ilgili kurum veya kuruluşa bildirir." düzenlemesi,

Aynı Yönetmelik'in "Taşımacının yükümlülüğü" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Taşımacılar; (...)

f) Gerçek kişi ise, 5362 sayılı Kanuna tabi meslek odalarına, özel hukuk tüzel kişisi ise, ilgili ticaret veya sanayi odaları ile ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı olmakla, yükümlüdürler."

Düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İdarelerin personel servis hizmeti yapması işine ilişkin olarak, sözleşmesinde belirlediği ve servis hizmetini sunan taşımacıya uyguladığı ceza ve yaptırımları hizmeti sürdüren taşımacının bağlı olduğu meslek odasına bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin kiralama yoluyla personel servis hizmet alım işine ait sözleşmesinde belirlediği ve servis hizmetini sunan taşımacıya uyguladığı ceza ve yaptırımları hizmeti sürdüren taşımacının bağlı olduğu meslek odasına bildirmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; personel servis hizmeti yapılmasına ilişkin, servis hizmeti sunan taşımacıya uygulanan ceza ve yaptırımların meslek odasına bildirileceği ve devam eden ihalelerde bu süreçlerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından servis hizmetini sunan taşımacıya uygulanan ceza ve yaptırımların hizmeti sürdüren taşımacının bağlı olduğu meslek odasına bildirilmesi, ilgili odanın ise ilgililer hakkında kendi mevzuatınca disiplin işlemlerini bir ay içinde yaparak sonucu ilgili kurum veya kuruluşa bildirmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Taşıt Kiralama İhalelerinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması

İdare tarafından yapılan bazı ihalelerde mevzuata aykırı şekilde akaryakıt dâhil araç kiralamaları yapıldığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesine istinaden hazırlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin "Temel amaç" başlıklı 5'inci maddesinde; kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Aynı Esasların "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; "Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir." hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idareleri hizmet alımı suretiyle araç kiralaması yapabilmekte ve bu şekilde yapılan araç kiralamaları şoförlü ya da şoförsüz olabilmektedir. Ancak, hizmet alımı suretiyle yapılan taşıt kiralamaları akaryakıt hariç olarak yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesine ilişkin Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından "15 Aylık Araç Kiralama Hizmet Alımı" ihalesi akaryakıt hariç olarak yapılmıştır. Ancak, İdarenin diğer harcama birimleri tarafından yapılan ve aşağıdaki tabloda da gösterilen bu ihalelerdeki araç kiralamalarında akaryakıtın da dâhil edilerek ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, diğer harcama birimlerinin yapmış olduğu akaryakıt dâhil araç kiralamaları özünde doğrudan hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi ihalesi olmamakla birlikte

bu ihalelerin veya alımların içinde akaryakıt dâhil taşıt edinilmesinin söz konusu Esas ve Usuller kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Aşağıdaki tabloda akaryakıt dahil araç kiralaması yapılan bazı ihaleler gösterilmiştir.

Tablo 20: Akaryakıt Dahil Araç Kiralama Yapılan Örnek İhaleler

İhale Kayıt Numarası	İhalenin Adı
2023/1500264	2024 Yılı İBB Girişimcilik ve Teknoloji Merkezlerinin İşletilmesi İşi
2023/1584598	2024 Yılı İBB Wifi Sistemi Bakım-Onarım-Altyapı Kurulumu ve İşletilmesi İşi
2024/1605637	Çevre Koruma Hafriyat Kontrol Merkezinin Hizmete Hazır Halde Tutulmasına Yönelik Makine, Ekipman, Malzeme Temini ile Merkezin İşletilmesi ve Bakım Onarımı Hizmeti Alımı İşi
2023/1363329	İstanbul Geneline Gemilerden Atık Alınması ve Atık Kabul Tesisi İşletilmesi Hizmeti İşi
HYS ID: 13161991	Deniz Hizmetleri Şube Müdürlüğü Katı Atık Doğrudan Hizmet Alımı İşi
2023/1347879	2024 Yılı Muhtelif Video Çekimleri, Film Yapımları, Kitap ve Dergi Basımları, Medya / Basın Takip Hizmetleri ile Mobil İletişim Araçları Temini Hizmet Alımı İşi
2024/1159069	2024 Yılı Muhtelif Video Çekimleri, Film Yapımları, Kitap Basımları, Medya / Basın Takip Hizmetleri ile Mobil İletişim Araçları Temini Hizmet Alımı İşi
HYS ID 13162024	Harita Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alım İşi
2023 /871527	İstanbul Geneli Katılımcı Planlama Çalışmaları Hizmet Alımı İşi
HYS ID:13162265	Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü Doğrudan Hizmet Alımı
HYS ID: 13162276	Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü Temizlik Doğrudan Hizmet Alımı İşi
2024/589458	İş Kamyonları ve Kamyonetleri, İş Makineleri ve Kurtarıcı Vinç Kiralanması Hizmet Alımı

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; muhtelif daire başkanlıkları özelinde bazı açıklamalar yapılmış, İstanbul geneline yayılan hizmetlerin ve bunların kontrollerinin sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için Belediyenin Edirnekapi ve Kartal'da bulunan yakıt istasyonlarından yakıt alımı için araçların farklı bölgelerden bu alanlara gün içerisinde gelmeleri ve tekrar yakıt almalarının trafik yoğunluğundan kaynaklı olarak hizmetlerde aksatma yaşatabileceği, bazı ihalelerde yer alan yakıt dahil ibaresinin sadece araçlara ilişkin değil araçlarda bulunan diğer ekipmanlara ilişkin yakıtlar olduğu, ayrıca gerekli alt yapı çalışmaları tamamlanan işlerin bazılarında 2025 yılı Doğrudan Hizmet Alımı dosyalarında bulunan mevcut araç ve ekipmanların akaryakıt hariç kiralamasının yapıldığı ifade edilmiştir.

Halbuki, bulgu metninden de anlaşılacağı üzere hizmet alımı suretiyle edinilen araçlar, mevzuat hükümleri gereği akaryakıt hariç olarak alınabilmektedir. Ayrıca, İstanbul'un büyüklüğü göz önüne alındığında Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yapılan akaryakıt alım ihalesi kapsamında İdare araçlarına Taşıt Tanıma Sistemi temin edilerek farklı bölgelerdeki akaryakıt istasyonlarından akaryakıt alınabilmesi de mümkündür. Ayrıca bazı ihaleler özelinde 2025 yılında bulgu bünyesinde ortaya konulan hatalı uygulamadan vazgeçilmesi ise yerinde bir uygulamadır.

Sonuç olarak, muhtelif ihaleler kapsamında yakıt dahil olarak yapılan araç kiralamalarının yukarıda açıklanan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir. İdarenin söz konusu hatalı uygulamadan vazgeçmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Bazılarında Araç Takip Sistem Olmaması

İdare bünyesindeki tüm araçların takibini yapmak için oluşturulmuş Araç Takip Sistemine (ATS) bazı araçların kayıtlı olmadığı ve araçların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

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

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

237 sayılı Taşıt Kanunu’nun “Cezalar” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“Bu Kanunun şümulüne giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin gayrisinde veya şahsî hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler veya kanunda yazılı olduğu şekilde kullanılmış gibi gösterenler veya kanunen bir makama veya işe tahsis olunmadığı hâlde hakikati tağyir ile bu taşıtlardan istifade eden ve ettirenler, bunların gidiş gelişine müsaade edenler veya kanuna aykırı olarak numara ve plaka verenlerle kullananlar veya kullanılmaya elverişli olduğu hâlde ekonomik ömrünü doldurduğu bahanesiyle yenileyen veya yeniletenler veya bu hususlar için masraf tahakkuk evrakını hazırlayan veya tasdik veya bunlara ait ita emirlerini vize edenler hakkında bir seneye kadar hapis cezasına hükmolunur. Bu yüzden hasıl olan masraf ve zararlar genel hükümlere göre tazmin ettirilir.” Hükmü tesis edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde anlaşılabacağı üzere kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olmakla birlikte, Taşıt Kanunu hükümlerine tabi olan taşıtların Belediye hizmetlerinin dışında kullanımının var olması durumunda cezai müeyyide uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğüne, İdare çatısı altında hizmet veren tüm resmi ve kiralık araçların takibi görevi verilmiştir. Bu kapsamda, Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından oluşturulan ATS üzerinden araçların takibi yapılmaktadır.

Yapılan incelemede, İBB Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından genel araç kiralama ihalesi yapıldığı, buna istinaden 1.942 adet araç kiralandığı görülmüş, bunun yanında İBB bünyesindeki daire başkanlıklarından genel araç kiralama ihalesi kapsamı dışında muhtelif ihalelerde ve KHK dosyalarında kiralama yoluyla edinilen araçlara ilişkin sayılar istenmiş, gelen bilgiler doğrultusunda İBB bünyesinde toplam 7.784 adet araç, bulunduğu anlaşılmıştır. Ancak ATS sistemine kayıtlı araç sayısının genel araç kiralama ihalesindeki 1.942 araç dahil 4.219 araç olduğu görüldüğünden 3.565 adet araçta ATS bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdarede ATS sisteminin kurulmasının temel nedeni mesai saatleri içinde veya dışında var olabilecek kötü kullanımın önüne geçmek ve araçların kullanımını daha verimli hale getirmektir. 3.565 adet araçta Araç Takip Sisteminin bulunmaması söz konusu araçlara ilişkin takibin yapılamaması, kim tarafından kullanıldığının tespit edilememesi gibi sonuçlar doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Destek Hizmetleri Müdürlüğü bünyesinde bulunan araçların tümünde Araç Takip Sistemi bulunduğu, diğer müdürlüklerin muhtelif ihalelerde temin etmiş olduğu araçlara ATS takılması için ise 2025 yılı itibarıyla gerekli çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare bünyesinde bulunan araçlara ilişkin kötü kullanımın önüne geçmek ve verimli bir şekilde kullanılmasının takibini yapmak amacıyla bütün araçlarda Araç Takip Sisteminin bulunması ve takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Denizde Toplu Taşıma Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Toplu Ulaşım Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 2023/1341242 ihale kayıt numaralı “2024 Yılı Denizde Toplu Taşıma” hizmet alım ihalesi kapsamında yeterlik kriterlerinin eksik belirlendiği ve teknik şartnamede iş kalemi olarak sayılan bazı mal ve hizmet kalemlerine yaklaşık maliyet cetveli ile birim fiyat teklif cetvelinde yer verilmediği görülmüştür.

a) Yeterlik Kriterinin Eksik Belirlenmesi

Söz konusu ihaleye ait teknik şartnamede deniz taksi çağrı sistemi yazılımı yapılacağı belirtilmiş olmasına karşın bilişim hizmet alımlarında yeterlilik kriteri olarak istenmesi gereken yetki belgelerinin istenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İhaleye katılımda yeterlik kuralları" başlıklı 10'uncu maddesinde, ihaleye katılacak isteklilerden ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin hangi bilgi ve belgelerin istenebileceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede, istenilecek bu bilgi ve belgelerden hangilerinin yeterlilik değerlendirmesinde kullanılacağını ihale dokümanında ve ihaleye veya ön yeterliğe ilişkin ilişkin ilân veya davet belgelerinde belirtilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler" başlıklı 38'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, ihale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin adaylar veya istekliler tarafından sunulmasına ilişkin hükümlere, ilan ve ön yeterlik şartnamesi veya idari şartnamede yer verileceği düzenlemesi yapılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Bilişim hizmet alımı ihalelerinde istenecek belgeler" başlıklı 89/A maddesinin;

89/A.1. numaralı bendinde; idarelerce, bilişim hizmet alımı ihalelerine ait idari şartnamelerde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından düzenlenen Kamu Bilişim Yetki Belgesine yer verilmesi gerektiği,

89/A.2 numaralı bendinde; yaklaşık maliyeti maddede belirtilen limit üzerinde kalan danışmanlık hizmetleri dahil hizmet alımı ihalelerinde de yazılım geliştirme, yazılım entegrasyon veya yazılım bakım hizmetleri için idari şartnamede Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından düzenlenen Yazılım Yetki Belgesine yer verilmesi gerektiği,

89/A.5 numaralı bendinde; bilişim hizmetlerini yürütecek alt yüklenicilerin Kamu Bilişim Yetki Belgesine; yazılım geliştirme, yazılım entegrasyon veya yazılım bakım hizmetlerinde, alt yüklenicilik sözleşme bedelinin maddede belirtilen limit üzerinde kalması halinde, alt yüklenicilerin de Yazılım Yetki Belgesine sahip olması gerektiği,

İfade edilmiştir.

Buna göre, bilişim hizmet alımı yapılması halinde Kamu Bilişim Yetki Belgesinin yeterlik kriteri olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yönetmelik’te belirtilen limitin üzerinde kalan bir hizmet alım ihalesinde ise ihale şayet yazılım geliştirme, yazılım entegrasyon veya yazılım bakım gibi hizmetleri içeriyorsa bu durumda da yeterlilik kriteri olarak Yazılım Yetki Belgesinin istenmesi zorunludur.

Yapılan incelemede, “2024 Yılı Denizde Toplu Taşıma” hizmet alım ihalesi kapsamına deniz taksi çağrı sistemi kurulumu ve yönetiminin de dahil edildiği, bu sistemin deniz taksi için randevu ve ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmesi için kullanılacak bir yazılım ürünü olduğu, ihalenin yaklaşık maliyetinin Tebliğ’de belirlenen alt limitin üzerinde kaldığı ancak buna rağmen idari şartnamede “Yazılım Yetki Belgesi”nin istenmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca ihalenin yüklenicisine ait yazılım yetki belgesinin bulunmadığı ve yeterlik kriterlerinin mevzuata uygun belirlenmesi halinde mevcut yüklenicinin bu kriteri karşılayamayacağı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2025 Yılı Denizde Toplu Ulaşım İhalesi sürecinde değerlendirilmiş ve gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yeterlilik kriterlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

b) Bazı Mal ve Hizmet Kalemlerine Yaklaşık Maliyet Cetveli ile Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Verilmemesi

İhaleye ait teknik şartnamede toplu taşıma hizmeti dışında başka mal ve hizmet kalemlerine de yer verildiği ancak bu iş kalemlerinin yaklaşık maliyet cetvelinde ve birim fiyat teklif cetvelinde yer almadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği hükmü; “Yaklaşık maliyet” başlıklı 9’uncu maddesinde ise ihale yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği hükmü tesis edilmiştir.

Ayrıca Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrası gereği, birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde; her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanacağı, bu cetvelde; her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurların gösterileceği, birim fiyata dahil olan maliyetlerin iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenleneceği ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderlerin öngörülemeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, "2024 Yılı Denizde Toplu Taşıma" hizmet alım ihalesine ait yaklaşık maliyet ve birim fiyat cetvelinin sadece yapılacak seferlerden oluştuğu, işe ilişkin teknik şartnamede ise toplu taşıma hizmetinin dışında deniz taksi çağrı sistemi kurulumu ve yönetimi ile pazarlama, iletişim ve ilan-tanıtım hizmetleri kapsamında anket, sosyal medya hesap yönetimi, afiş-dış mekân vinyl-fotoğraf-broşür ürünlerinin temini, çalıştay, seminer vb. organizasyonlara katılmak/düzenlemek gibi mal ve hizmet kalemlerinin de iş kapsamına dahil edildiği tespit edilmiştir.

Bahsi geçen iş kalemlerine birim fiyat teklif cetvelinde yer verilmemesi sonucunda bu kalemler için ayrı fiyatlandırma yapılamayacağından bunlara ilişkin tutarlar cetvelde yer alan diğer kalemlere ait tekliflerin içine dahil edilmektedir. Birim fiyat sözleşme ile temin edilecek mal ve hizmetlerde ödenecek hakediş tutarı gerçekleşmeye bağlıdır. Ancak bu ihalede toplu taşıma hizmeti dışında kalan iş kalemleri için ödeme gerçekleşme oranından bağımsız olarak yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle; hakediş ödemeleri, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan güzergahlar için sefer başına belirlenen tutarlar üzerinden yapıldığından teknik şartnamede yer verilen diğer iş kalemleri öngörülenden daha az yapılsa veya hiç yapılmasa dahi hakediş bedelinde değişiklik yaratmayacaktır. Kaldı ki, teknik şartnamede öngörülen miktarlar tam olarak gerçekleşse dahi yüklenici tarafından bu kalemler için belirlenen bedeller toplu taşımaya ilişkin iş kalemlerinin içine dahil edildiğinden ilgili mal/hizmet temin edilmeden ücreti ödenmiş olmaktadır.

Ayrıca söz konusu mal ve hizmet kalemlerinin toplu taşıma hizmeti ile doğal bağlantısı da bulunmadığından başka ihaleler ile temin edilmemesi/yaptırılmaması veya mevcut ihalenin kısmi teklife açılmaması da hatalı bir uygulamadır. Aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet kalemlerinin bir arada ihale edilmesi halinde gerekli kriterlerin karşılanması zorlaştığından istekli olabileceklerin sayısı azalmakta ve rekabet ilkesi zedelenmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; gemi tipine göre ve sefer olarak tanımlanan tüm birim fiyatların kullanılacak gemiyi, personeli, yakıtı, durakların işletilmesini, operasyonların yönetilmesini ve bunlara ait diğer giderleri kapsayacak şekilde oluşturulduğu, seminer vb. organizasyonlara katılma/düzenlemeye ilişkin hususun ise yüklenicinin sürdürülebilir enerji politikaları kapsamında bilimsel ve teknolojik gelişmelere uyum sağlaması amacıyla ihaleye dahil edildiği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; yüklenici için maliyet sayılabilecek her bir iş birim fiyat teklif cetvelinde yer almalıdır. Doğrudan taşımacılık faaliyetine ilişkin kalemler için personel, yakıt vb. giderler dahil teklif verilmesi olağandır. Ancak yeni bir yazılım ürünü ortaya çıkarmak veya pazarlama, iletişim ve ilan-tanıtım hizmetleri kapsamında yukarıda sayılan işlerin yapılması taşımacılık işinin mütemmim cüzü olarak görülemeyeceğinden bu kalemler ayrı bir teklif unsuru olarak kabul edilmelidir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yaklaşık maliyet belirlenirken her bir iş kaleminin ayrı ayrı cetvele dahil edilmesi, birlikte ihale edilmesi rekabeti engelleyecek nitelikteki kalemlerin ya ayrı ihale edilmesi ya da ihalenin kısmi teklife açılması gerekmektedir.

BULGU 14: Dolmabahçe Levazım Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri Mühendislik Hizmet Alım İşi İhale Dokümanında Teklif Bedeli Artırıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Hükümlerin Gerçekleştirilmesine İlişkin Herhangi Bir Kontrolün Yapılmaması

“Dolmabahçe-Levazım-Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri ve Bağlantı Yolları İnşaatı Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri İşi” Teknik Şartnamesi’nde yüklenici personelinin iş takibi için araç verilmesine ilişkin hükümlerin bulunduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”* denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü gereği idareler yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlüdür.

Yapılan incelemede, “Dolmabahçe - Levazım - Baltalimanı Hattı Karayolu Tünelleri ve Bağlantı Yolları İnşaatı Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri İşi”nin ihale edildiği ve 30.01.2019 tarihinde sözleşme imzalandığı anlaşılmış olup ihale dokümanı içerisinde yer alan Teknik Şartname’nin “Danışmanın genel sorumlulukları” başlıklı 10’uncu maddesinde; Danışmanın, yüklenici personelinin işlerini takip etmesi, şantiye ve iş yeri denetlemelerinde kullanılması için bütün masrafları kendisine ait olmak üzere iş süresince 6 adet araç bulunduracağı düzenlemesinin yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu araçların bulundurulmadığının veya iş kapsamında kullanılmadığının tespit edilmesi halinde ise müteakip hakedişinden eksik araç başına günlük 500 TL kesinti yapılacağı düzenlenmiştir.

İhale dokümanı içerisinde yer alan, “*yüklenicinin personeline iş takibi için 6 adet araç verileceği*” hükmü ihale konusu iş için dokümanda düzenlenmesi zorunlu bir husus olmayıp İhale teklif bedelini artıran bir düzenlemedir. Zira yüklenici, işte çalışacak personelin ulaşımını sağlamakla yükümlü olabilir ancak bu hususun servis çekilmesi vs. şeklinde gerçekleştirilmesi konusunda inisiyatif tamamen yükleniciye ait olmalıdır. Bu yükümlülüğün 6 adet araç tahsis edilmesi şeklinde düzenlenmesi İdare tarafından 720 günlük ihale süresince 6 adet aracın kiralama maliyeti kadar tutarın teklif bedeline dâhil edilmesine sebep olunacaktır. Bu yönüyle, yapılan düzenlemenin teklif fiyatını etkilediği düşünülmekte olup kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına engel bir düzenleme olduğu görülmektedir.

Ayrıca İdareden araçların bilgileri istenmiş ve İdare tarafından dokümanda yüklenici personeli için şart koşulan ve verilmediği takdirde cezai müeyyidesi olan araçlara ilişkin herhangi bir takip de yapılmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; söz konusu işe ait özel teknik şartnamede 4 adet araç ve eksik araç başına 300 TL kesinti yapılacağı, kamu kurumları tarafından yapılan büyük ölçekli veya özel teknik içeren yatırımlar için danışmanlık hizmeti alındığı, buradaki amacın; yapılan yapının, niteliği ve niceliğinin ilgili teknik şartnameler veya mevzuatlar uyarınca gerekli normlara uygun yapılması olduğu, söz konusu işin tecrübe birikimi gerektiren işler olmakla birlikte her safhasında teknik gözlem ve denetimin çok önem arz ettiği belirtilmiştir.

Bu sebeple danışman firmanın denetimlerini etkin bir şekilde yapması, gerektiğinde saha içerisinde kolay, hızlı ve bağımsız hareket edebilmesi ve risklere karşı ivedilikle önleminin alınması için tamamıyla müşavir firma tarafından saha içerisinde kullanılmak ve masrafları da

kendine ait olacak şekilde, araca ilişkin hükümlerin özel teknik şartname içerisine konulduğu, ayrıca araçların İdarenin kullanımı için değil, müşavir firmanın kendi personelinin şantiyedeki imalatları herhangi bir aksamaya mahal vermeden sorunsuz bir şekilde takip etmesi maksadıyla istendiği ve söz konusu araçlara ilişkin 2025 yılı itibarıyla puantaj tutulmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar teknik şartnamede 4 adet araç ve 300 TL eksik araç başına ceza kesileceğine ilişkin düzenleme olduğu ifade edilse de söz konusu özel teknik şartnamede 6 adet araç ve eksik araç başına 500 TL ceza kesintisi öngörüldüğü, ayrıca işin büyük ölçekli ve nitelikli yatırım olması sebebiyle olası risklere karşı acil müdahale edilmesi için gerekli bir düzenleme olduğu varsayılsa dahi İdare tarafından araçlara ilişkin denetim yılı içerisinde hiçbir takip yapılmamış ve ihale bedelini artıran söz konusu düzenlemede yer alan araçlara ilişkin denetimler esnasında herhangi bir bilgi sunulamamıştır. Bu sebeple olası risklerin bertarafı için gerekli olduğu ve bu yüzden özel teknik şartnamede araç öngörüldüğü ifadesi, ihale süresince araçların çalışıp çalışmadığı ile ilgili 2024 yılı ve öncesinde herhangi bir takibin yapılmaması hususu ile tezatlık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin yapacağı ihalelerde İhale konusu işlerle ilgili önem arz etmeyen konularda düzenleme yapılmaması ve teklif bedellerinin artmasına sebep olunmaması gerekmektedir.

BULGU 15: Harcırah Kanunu Çerçevesinde Yapılması Gereken İşlerin İhale Kapsamında Bir İş Kalemi Olarak Yapılması ve Bu Kapsamda Business Class Uçuş Hizmeti Alınması

İdarenin Harcırah Kanunu çerçevesinde ödemesi gereken konaklama ve uçuş hizmetini bazı ihalelerde bir iş kalemi olarak gerçekleştirdiği ve uçuş hizmetine ilişkin bazı biletlerin ise business class olduğu görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Tarifler" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Harcırah: Bu Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını;

Memur: Personel kanunları hükümlerine göre aylık alan kimseleri;

Hizmetli: Personel kanunlarına göre yardımcı hizmetler sınıfına dahil personeli, kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlarla kurumlarda çalıştırılan tarım ve orman işçilerini ve iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseleri;”

İfade ettiği şekilde tanımlanmıştır.

Anılan Kanun’un “Harcırah hesabında esas tutulacak yol” başlıklı 6’ncı maddesinde de harcırahın, bu kanunda aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutata olan yol ve taşıt araçları üzerinden verileceği; “Memur veya hizmetli olmayanların harcırahı” başlıklı 8’inci maddesinde ise, memur veya hizmetli olmadıkları halde bu Kanun’a tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlere verilecek yol masrafı ve gündeliklerin, bunların bilgi seviyeleri ve faaliyet sahaları ile mahalli şartlar dikkate alınarak 4’üncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun’un “Yurt içinde yol masrafı” başlıklı 27’inci maddesinde; yurt içinde yol masrafı, muayyen tarifeli nakil vasıtaları ile seyahatte, bu kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin birinci sütununda yazılı makam ve sıfatlar ile vazifeli aylık veya ücret tutarlarına göre aynı cetvelin ikinci sütununda yazılı mevkiin tarife üzerinden bilet parası ve muayyen tarifeli olmayan nakil vasıtalarıyla seyahat halinde ise 3 numaralı sütunda gösterilen nakil vasıtalarına göre ihtiyar olunan hakiki masraftan terekküp edeceği, ancak Reisicumhur, Büyük Millet Meclisi Reisi, Cumhurbaşkanı yardımcıları, vekiller ve Erkanı Harbiyei Umumiye Reisine vazife seyahatlerinde refakat eden kimselerin, bu madde hükmüyle mukayyet olmaksızın bu zevat tarafından tayin olunacak mevkilerde seyahat edebileceği; “Yurtdışında yol masrafı” başlıklı 29’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar dışındakilere de turist sınıfı üzerinden yol masrafı ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Kanun’un “Yurtiçinde verilecek gündeliklerin miktarı” başlıklı 33’üncü maddesinin (a) bendinde de; bu Kanun gereğince verilecek yurtiçi gündeliklerinin miktarının her yıl bütçe kanunları ile tespit olunacağı, (d) bendinde ise bu Kanun hükümlerine göre gündelik ödenenlerden yurt içinde yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere, belge bedelini aşmamak üzere gündeliklerinin tamamına kadar olan kısmının ayrıca ödeneceği hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Yurtdışında verilecek gündeliklerin miktarı” başlıklı 34’üncü maddesinde; bu Kanun gereğince verilecek yurtdışı gündeliklerinin miktarı, gidilecek ülkeye,

memur ve hizmetlilerin aylık veya ücret tutarları ile görevin mahiyetine göre, mali yıl itibarıyla Cumhurbaşkanınca tayin olunacağı hükmü bulunmaktadır.

Nitekim 2024 yılı Bütçe Kanunu (H) Cetvelinde 6245 sayılı Harcırar Kanunu'nun 33'ncü maddesinin (b) fıkrasına göre yatacak yer temini için ödenecek ücretlerin hesabında gündeliklerinin %60 artırımlı miktarı, (d) fıkrasına göre yapılacak ödemelerde ise görevlendirmenin ilk 10 günü için gündeliklerinin %60 artırımlı miktarı esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden; harcırahın yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını ifade ettiği, memur ve hizmetlilerin bu Kanun'a tabi olduğu, bunların yanında bu Kanun'a tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlere verilecek yol masrafı ve gündeliğin, bunların bilgi seviyeleri ve faaliyet sahaları ile mahalli şartlar dikkate alınarak 4'üncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunacağı, harcırahın Kanun'da aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutad olan yol ve taşıt araçları üzerinden verileceği, yol masraflarının ilgili maddelerde sayılanlar dışındakilere yurt içinde ve yurt dışında yapacağı görevlendirmelerinde mutad ve ekonomik olan üzerinden ödeneceği, gündeliklerde ise Kanun'un yurtiçi ve yurtdışına göre bir ayrıma gittiği, yurtiçi görevlendirmelerinde Bütçe Kanunu'nun (H) Cetvelinde yer alan miktarların esas olacağı, yurtdışı görevlendirmelerinde ödenecek tutarların ise Cumhurbaşkanınca tayin olunacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından çeşitli ihaleler yapılarak bu ihalelere, Harcırah Kanunu'na göre ödenmesi gereken konaklama ve uçak bileti giderlerinin bir iş kalemi olarak eklendiği ve bu kapsamda, yüklenicilere ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. İlgili ihalelerde konaklama ve uçuş hizmeti için yapılan alımlar ayrı ayrı olmak üzere aşağıdaki tablolarda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Tablo 21: İhalelerde Yer Alan Konaklama Sayısı ve Giderleri

İKN	İşin Adı	İşi Yapan Müdürlük	İhale Aşamasında Gerçekleştirilmesi Öngörülen Toplam Konaklama Sayısı	Gerçekleştirilen Konaklama Sayısı	Konaklamalar İçin Ödenen Toplam Bedel (TL)
2024/148740	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon ve Basılı Materyal Hizmet Alımı	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	250	50	250.000,00
2023/1554159	2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşİ	Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	4.145	3.557	24.030.202,25

2023/ 1551563	Şehit Yakınları, Gaziler ve Gazi Yakınları İçin Çelikkale Çanakkale Kültür Turu Organizasyonu Hizmet Alım İşi	Şehit Yakınları ve Gaziler ile İlişkiler Şube Müdürlüğü	1.440	1.315	1.944.000,00
2023/ 1344823	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon, Kuru Temizleme ve Basılı Materyal Hizmet Alım	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	500	450	1.800.000,00
2024/ 892286	İstanbul Geneline Kent Konseyi Tarafından Organize Edilecek Muhtelif Toplantılar, Etkinlikler, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Gerçekleştirilmesi İçin Gerekli Hizmetlerin Temin Edilmesi Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	210	180	558.000,00
2024/ 949475	2024 Yılı Organizasyon ve Tanıtım Hizmeti	Hayat Boyu Öğrenme Şube Müdürlüğü	100	2	9.500,00
2024/ 236114	Muhtelif Turizm & Tanıtım Etkinlikleri, Muhtelif Turizm Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmeti	Turizm Şube Müdürlüğü	600	1.318	9.441.000,00
2024/ 657972	Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmeti	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	1300	569	2.988.500,00
2023/ 1318097	İstanbul Geneline Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	2225	3160	15.480.350,00

Tablo 22: İhalelerde Yer Alan Uçuş Hizmeti Sayısı ve Giderleri

İKN	İşin Adı	İşi Yapan Müdürlük	İhale Aşamasında Gerçekleştirilmesi Öngörülen Toplam Uçuş Sayısı	Gerçekleştirilen Uçuş Sayısı	Uçuşlar İçin Ödenen Toplam Bedel (TL)
2024/ 148740	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon ve Basılı Materyal Hizmet Alımı	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	4	4	72.000,00
2023/ 1554159	2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşi	Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü	636	555	7.438.000,00
2023/ 1344823	Tiyatro ve Sanatsal Etkinlikler Kapsamında İhtiyaç Duyulan Organizasyon, Kuru Temizleme ve Basılı Materyal Hizmet Alım	Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü	22	17	212.500,00
2024/ 892286	İstanbul Geneline Kent Konseyi Tarafından Organize Edilecek Muhtelif Toplantılar, Etkinlikler, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Gerçekleştirilmesi İçin Gerekli Hizmetlerin Temin Edilmesi Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	200	6	33.200,00
2024/ 236114	Muhtelif Turizm & Tanıtım Etkinlikleri, Muhtelif Turizm Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmeti	Turizm Şube Müdürlüğü	460	283	3.525.500,00
2024/ 657972	Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmeti	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	1.670	444	5.012.750,00

2023/ 1318097	İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğü	3.150	982	10.934.000,00
2024/ 949475	2024 Yılı Organizasyon ve Tanıtım Hizmeti	Hayat Boyu Öğrenme Şube Müdürlüğü	100	4	17.600,00

Ayrıca İdare tarafından yapılan bu ihalelerde yurt içi uçak bileti ve yurt dışı uçak bileti adı altında “business class” uçuş hizmetine ait iş kalemleri eklendiği, söz konusu işlere ait gerçekleştirmeler incelendiğinde ise Harcırah Kanunu’na tabi kişiler tarafından “business class” sınıfı olan bu uçuşların gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 23: Business Class Uçuşlara Ait Bilgiler

İKN	İşin Adı	İşi Yapan Müdürlük	İhale Aşamasında Gerçekleştirilmesi Öngörülen Business Class Uçuş Sayısı (Adet)	Gerçekleştirilen Business Class Uçuş Sayısı (Adet)	Business Class Uçuşlar İçin Ödenen Toplam Bedel (TL)
2023/1318097	İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü	400	13	390.000,00
2024/657972	Muhtelif Kültürel & Sanatsal Etkinlikler, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi	Kültürel Etkinlikler Müdürlüğü	270	6	180.000,00
2023/1554159	2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşi	Gençlik Hizmetleri Şube Müdürlüğü	Yok	4	15.200,00
Toplam			670	23	585.200,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; hizmet alımı iş kalemlerinde bulguya konu edilen alımların ihalenin doğal süreci içinde hizmetin bütünlüğünün devamı bakımından önem arz eden iş kalemleri olduğu, İdare tarafından geçici görevlendirmenin yapılmasının uygulamada bazı aksaklıkları beraberinde getireceği, 2023/1554159 İKN’li Hizmet Alım İşi için ihale kalemleri arasında business class uçuş hizmeti yer almadığı, yapılan business class uçuşların ödemesinin ekonomi sınıfı üzerinden gerçekleştirildiği, 2023/1551563 İKN’li Hizmet Alım İşi teknik şartnamesine görevlendirilecek personel için ilgili yükleniciye ayrıca bir bedel ödenmeyeceği ve bu bedelin yüklenicinin birim fiyatına dahil olacağı hükmüne yer verildiğinden başkaca bir ödeme yapılmadığı, diğer

ihalelerde gerçekleştirilen business class uçuşların ve konaklamaların çoğunun İdarenin ev sahipliği yaptığı bazı etkinliklere katılan konuklar adına yapıldığı ifade edilmiştir.

Halbuki; İdare tarafından görevlendirilen memur, hizmetli ile memur veya hizmetli olmayanlara ait ödenecek olan yol ve gündelik masraflarının muhtelif ihalelerde iş kalemi olarak değil, 6245 sayılı Harcırak Kanunu'na göre alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır. İdare tarafından görevlendirilenlerin her ne amaç için olursa olsun yapacakları harcamaları bahse konu Kanun çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Ayrıca bir ihalenin teknik şartnamesine görevlendirilecek İdare personeli için ayrıca bir ödeme yapılmayıp bu ücretin yüklenicinin birim fiyatına dahil olacağı hükmünün koyulması İdare tarafından bir ödeme yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Yüklenici bu tutarı, birim fiyata dahil ederek teklif vermektedir. Çünkü bu durum, yüklenici için bir gider olarak yansımaktadır. Business class uçuşlarla ilgili olarak ise 6245 sayılı Kanun'a göre yapılacak yol masrafının gidip gelmeye en uygun ve kullanılması uygun olan taşıtlar üzerinden yapılacağı açıkça hüküm altına alınmıştır. Bir ihalede business class bir iş kaleminin bulunması veya bulunmasa dahi böyle bir uçuşun gerçekleştirilmesi bahse konu Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından görevlendirilen memur, hizmetli ile memur veya hizmetli olmayanlara ait ödenecek olan yol ve gündelik masraflarının muhtelif ihalelerde iş kalemi olarak değil Harcırak Kanunu'na göre alınması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını teminen biletlerin mutlak taşıt ve ekonomik tutar üzerinden ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bazı Yapım İşlerinin İhale Yaklaşık Maliyetine Kıyasla Yüksek Bedelle Tamamlanması

Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı ile Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığına ait 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde, isteklilerin bazı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat teklifi verdikleri, işin önemli bir bölümünü oluşturan iş kalemlerine ise aşırı düşük teklif vermek suretiyle toplam fiyat teklifini en düşük seviyeye çekerek ihaleyi aldıkları; imalat aşamasında ise aşırı yüksek fiyat teklif edilen kalemlerde yapılan iş artışlarıyla projelerin, maliyetinin üzerinde ödemeler yapılarak tamamlandığı görülmüştür.

Çalışma, 2024 yılsonu itibarıyla gerçekleşme oranı %90 ve üzerinde olan yapım işlerini içermekte olup söz konusu yapım işleri kapsamında gerçekleştirilen imalatların, işlerin yaklaşık maliyetinin 790.341.499,37 TL üzerinde ödeme yapılmak suretiyle tamamlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bulgu konusu, Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen “Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması İle Baca-Izgara Yükseltme İşİ” özelinde açıklanacak olup söz konusu işe ait bilgiler aşağıda belirtilmiştir;

Tablo 24: Genel Bilgiler

İşin Yaklaşık Maliyet Tutarı	469.785.219,55
İhale Bedeli	468.995.945,00
Yapılan İmalat Tutarı	468.782.024,11

Söz konusu işte aşırı yüksek fiyat teklif edilen iş kalemleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 25: Maliyetinin Üzerinde En Çok Ödeme Yapılan İş Kalemleri

Poz No	İşin Tanımı	Teklif Birim Fiyat (TL)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL)	*TBF / YMBF
ASF-YPM.008	Büyük Plent Ünite. İle Karışım. Elekt. Duyargalı Finişer Serme-Silindir Sıkış.	197,00	96,73	2 katı
ÖZEL.001	Yama Yapılacak Yüzeyin Temizlenmesi ve Zeminin Silindirle Sıkıştırılması ve Astarının Atılması	191,00	20,06	9,5 katı
NAK.001	Bitümlü Sıcak Karışım ve Plentmiks Karışımlarının 0-20 Km Ye Nakli Lort=10 Km	54,00	11,26	4,8 katı

* TBF / YMBF: Yüklenicinin Teklif Birim Fiyatının Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatına Oranı

Yüklenici yukarıda belirtilen iş kalemlerine yaklaşık maliyet birim fiyatlarına nazaran aşırı yüksek fiyat teklifi vermiş olup bu oranlar, toplam teklif bedeli üzerinde önemli derecede etkili olması nedeniyle, yüklenicinin ihaleyi alabilmesi için projenin büyük bir kısmını oluşturan kalemler için de aşırı düşük fiyat teklifi vermesi gerekmiştir. Aşağıdaki tabloda yaklaşık maliyet birim fiyatlarının %60'ı altında fiyat teklifi yapılmış imalat kalemleri gösterilmektedir.

Tablo 26: TBF/YMBF Oranı %60'ın Altında Olan İş Kalemleri

Poz No	İşin Tanımı	Teklif Birim Fiyat (TL)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL)	TBF / YMBF (%)
Özel-014	60X100 Cm Ölçülerinde Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	35,00	62,49	56,01

Özel-016	60X100 Cm Ölçülerinde İkili Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltilmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	46,00	92,71	49,62
Özel-018	1 Metretül Nx(60X60) Cm Ölçülerinde Tülanı Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltilmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	4,00	34,09	11,73
YBO: AS.028/2	Kırmataşın Tedariki Makine ile Serilmesi ve Sıkıştırılması (4,75-32 Mm Aralığında)	20,00	97,13	20,59
YSH.005	Ø 800 Mm Muflu Betonarme Kanalizasyon Borularının Döşenmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Baş Bağlama ve Sızdırmazlık Bedeli Dahil)	496,00	929,76	53,35
YSH.008	Çıkış Çapı Ø 400 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	750,00	1.282,59	58,48
YSH.009	Çıkış Çapı Ø 500 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	850,00	1.511,76	56,23
YSH.010	Çıkış Çapı Ø 600 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	850,00	1.519,49	55,94
YSH.011	Çıkış Çapı Ø 800 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	980,00	2.884,24	33,98
YSH.016	Prefabrik Muayene Bacası Boyun Bileziği Elemanı ile Baca Teşkili (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta Bağlantılı, Conta Bedeli Dahil) (H:0,15 M İç Çapı: 0,62 M Et Kalınlığı:0,15 M)	85,00	316,73	26,84
YSH.018	İç Ölçüleri 60X60 Cm Dış Ölçüleri 84X84 Cm Olan İkili Prekast Yağmursuyu Izgara Menholü Temini ve Yerine Yerleştirilmesi (Sfero Izgara Bedeli Hariç)	1.039,00	1.994,39	52,10
YSH.030	Kum Temin Edilerek, Makine ile Serme ve Sıkıştırma Yapılması (Yağmursuyu Hatlarında Boru Üst ve Altlarına Kullanılacaktır)	25,00	65,00	38,46
YBO: AS ÖZEL.10	Asgari 180 Hp Gücünde; 7,5 M3 ve 14 Ton Bunker Kapasiteli Asfalt Robotu ile At Sıkıştır Yöntemiyle Asfalt Yapılması (Nakliye Dahil)	603,00	1.102,66	54,69
YSH.027	Her Türlü Asfaltın Kesilmesi	1,00	75,38	1,33
KAP.009	Asfalt Kazıma Makinesi ile Her Cins Bitümlü Karışım Kaplamaların Kazılması	71,00	231,80	30,63

İlk tabloda belirtildiği üzere yüklenicinin toplam teklif tutarı yaklaşık maliyetine çok yakın seviyededir. Dolayısıyla projede büyük değişikliklerin olmaması ve işin öngörüldüğü gibi gerçekleştirilmesi halinde, maliyetine (%25 yüklenici karı dahil) yakın bir seviyede ödeme yapılması beklenir. Ancak işin devamı sırasında, düşük fiyat teklifi verilmiş kalemlerin miktarının azaltıldığı veya hiç yapılmadığı, yüksek fiyat teklifi verilen kalemlerin miktarının ise artırıldığı görülmüştür. Aşağıdaki tabloda aşırı yüksek ve düşük fiyat teklifi verilmiş iş kalemlerinin iş sonu itibarıyla fiili gerçekleşme oranları birlikte gösterilmektedir.

Tablo 27: Aşırı Yüksek ve Düşük Fiyat Teklifi Verilmiş İş Kalemlerinin Gerçekleşme Oranları

Poz No	İşin Tanımı	Gerçekleşme Oranı (%)
ASF-YPM.008	Büyük Plent Ünite. İle Karışım. Elekt. Duyargalı Finaşer Serme-Silindir Sıkış.	115,51
ÖZEL.001	Yama Yapılacak Yüzeyin Temizlenmesi ve Zeminin Silindirle Sıkıştırılması ve Astarının Atılması	306,07
NAK.001	Bitümlü Sıcak Karışım ve Plentmiks Karışımlarının 0-20 Km Ye Nakli Lort=10 Km	458,97
Özel-014	60X100 Cm Ölçülerinde Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltilmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	28,52
Özel-016	60X100 Cm Ölçülerinde İkili Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltilmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	6,05
Özel-018	1 Metretül Nx(60X60) Cm Ölçülerinde Tülanı Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltilmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	14,08
YBO:AS 028/2	Kırmataşın Tedariki Makine ile Serilmesi ve Sıkıştırılması (4,75-32 Mm Aralığında)	1,09
YSH.005	Ø 800 Mm Muflu Betonarme Kanalizasyon Borularının Döşenmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Baş Bağlama ve Sızdırmazlık Bedeli Dahil)	0,00

YSH.008	Çıkış Çapı Ø 400 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	7,00
YSH.009	Çıkış Çapı Ø 500 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	0,00
YSH.010	Çıkış Çapı Ø 600 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	0,00
YSH.011	Çıkış Çapı Ø 800 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Contalı, Conta Bedeli Dahil)	0,00
YSH.016	Prefabrik Muayene Bacası Boyun Bileziği Elemanı ile Baca Teşkili (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta Bağlantılı, Conta Bedeli Dahil) (H:0,15 M İç Çapı: 0,62 M Et Kalınlığı:0,15 M)	0,98
YSH.018	İç Ölçüleri 60X60 Cm Dış Ölçüleri 84X84 Cm Olan İkili Prekast Yağmursuyu Izgara Menholü Temini ve Yerine Yerleştirilmesi (Sfero Izgara Bedeli Hariç)	0,00
YSH.030	Kum Temin Edilerek, Makine ile Serme ve Sıkıştırma Yapılması (Yağmursuyu Hatlarında Boru Üst ve Altlarına Kullanılacaktır)	4,74
YBO:AS.ÖZEL10	Asgari 180 Hp Gücünde; 7,5 M3 ve 14 Ton Bunker Kapasiteli Asfalt Robotu ile At Sıkıştır Yöntemiyle Asfalt Yapılması (Nakliye Dahil)	29,11
YSH.027	Her Türlü Asfaltın Kesilmesi	8,33
KAP.009	Asfalt Kazıma Makinesi ile Her Cins Bitümlü Karışım Kaplamaların Kazılması	78,00

Tablodan da anlaşılaçağı üzere aşırı yüksek fiyat teklifi verilmiş iş kalemlerinde imalat miktarları ihale aşamasında öngörülen miktarların da üzerinde gerçekleşirken yaklaşık maliyetinin %40'ından fazla kırım yapılarak fiyat teklifi verilmiş iş kalemlerinin gerçekleşme oranları çok düşük seviyelerde kalmıştır.

Aşağıdaki tabloda aşırı yüksek ve düşük fiyat teklifi verilmiş iş kalemleri için yükleniciye yapılan toplam ödeme tutarları ile o iş kalemlerinin yaklaşık maliyet değerleri gösterilmektedir.

Tablo 28: Gerçekleştirilen İmalat Tutarlarının Yüklenici Teklif Birim Fiyatları ve Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatları Bazında Karşılaştırılması

Poz No	İşin Tanımı	Yükleniciye Yapılan Ödeme (TL)	Gerçekleştirilen İmalatların Yaklaşık Maliyet Değeri (TL)	Fark (TL)
ASF-YPM.008	Büyük Plent Ünite. İle Karışım. Elekt. Duyargalı Finaşer Serme-Silindir Sıkış.	102.397.059,91	50.278.515,76	52.118.544,15
ÖZEL.001	Yama Yapılacak Yüzeyin Temizlenmesi ve Zeminin Silindire Sıkıştırılması ve Astarının Atılması	116.920.603,97	12.279.724,17	104.640.879,80
NAK.001	Bitümlü Sıcak Karışım ve Plentmiks Karışımlarının 0-20 Km Ye Nakli Lort=10 Km	24.784.537,63	5.168.035,07	19.616.502,56
	Toplam	244.102.201,51	67.726.275,00	176.375.926,51
Özel-014	60X100 Cm Ölçülerinde Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	74.865,00	133.666,11	-58.801,11
Özel-016	60X100 Cm Ölçülerinde İkili Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	2.783,00	5.608,96	-2.825,96
Özel-018	1 Metretül Nx(60X60) Cm Ölçülerinde Tülanı Yağmursuyu Izgaralarının Prekast Elemanla Yükseltmesi (Sfero Izgara İdare Malı)	98.566,04	840.029,08	-741.463,04
YBO:AS.028/2	Kırmataşın Tedariki Makine ile Serilmesi ve Sıkıştırılması (4,75-32 Mm Aralığında)	11.958,08	58.074,42	-46.116,34
YSH.005	Ø 800 Mm Muflu Betonarme Kanalizasyon Borularının Döşenmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü,	0,00	0,00	0,00

	Entegre Conta, Baş Bağlama ve Sızdırmazlık Bedeli Dahil)			
YSH.008	Çıkış Çapı Ø 400 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta, Conta Bedeli Dahil)	5.250,00	8.978,13	-3.728,13
YSH.009	Çıkış Çapı Ø 500 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta, Conta Bedeli Dahil)	0,00	0,00	0,00
YSH.010	Çıkış Çapı Ø 600 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta, Conta Bedeli Dahil)	0,00	0,00	0,00
YSH.011	Çıkış Çapı Ø 800 Mm Prefabrik Muayene Bacası Taban Elemanlarıyla Muayene Bacası Teşkil Edilmesi (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta, Conta Bedeli Dahil)	0,00	0,00	0,00
YSH.016	Prefabrik Muayene Bacası Boyun Bileziği Elemanı ile Baca Teşkili (500 Dozlu, Buhar Kürlü, Entegre Conta Bağlantılı, Conta Bedeli Dahil) (H:0,15 M İç Çapı: 0,62 M Et Kalınlığı:0,15 M)	334,05	1.244,75	-910,70
YSH.018	İç Ölçüleri 60X60 Cm Dış Ölçüleri 84X84 Cm Olan İkili Prekast Yağmursuyu İzgara Menholü Temini ve Yerine Yerleştirilmesi (Sfero İzgara Bedeli Hariç)	0,00	0,00	0,00
YSH.030	Kum Temin Edilerek, Makine ile Serme ve Sıkıştırma Yapılması (Yağmursuyu Hatlarında Boru Üst ve Altlarına Kullanılacaktır)	11.844,10	30.794,66	-18.950,56
YBO:AS.ÖZEL.10	Asgari 180 Hp Gücünde; 7,5 M3 ve 14 Ton Bunker Kapasiteli Asfalt Robotu ile At Sıkıştır Yöntemiyle Asfalt Yapılması (Nakliye Dahil)	4.388.694,30	8.025.269,75	-3.636.575,45
YSH.027	Her Türülü Asfaltın Kesilmesi	20.832,26	1.570.335,83	-1.549.503,57
KAP.009	Asfalt kazıma makinesi ile her cins bitümlü karışım kaplamaların kazılması	11.075.762,58	36.160.024,86	-25.084.262,28
	Toplam	15.690.889,41	46.834.026,54	-31.143.137,13

Tablodan da anlaşılabacağı üzere söz konusu işte, yüklenicinin yüksek fiyat teklifi vermiş olduğu ve işin devamı sırasında imalat artışı da yapılan üç iş kaleminin yaklaşık maliyet değeri 67.726.275,00 TL olmasına karşın, yüklenicinin teklif fiyatları üzerinden yükleniciye yapılan toplam ödeme tutarı 244.102.201,51 TL olmuştur. Buna karşın yüklenicinin çok düşük fiyat teklifi verdiği iş kalemlerinin yaklaşık maliyeti 46.834.026,54 TL iken, bu kalemler için yapılan ödeme tutarı 15.690.889,41 TL olmuştur. Bir başka deyişle yüksek fiyat teklifi verilen 3 kaleminin imalatı için maliyetinin 176.375.926,51 TL üzerinde ödeme yapılırken, çok düşük fiyat teklifi verilmiş 15 kalem için maliyetinin 31.143.137,13 TL altında ödeme yapılabilmektedir. Neticede tüm iş kalemleri dikkate alınarak yapılan hesaplamada ise bu işte gerçekleştirilen imalatlar için maliyetinin 53.553.670,29 TL üzerinde ödeme yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Söz konusu çalışma Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı ile Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen ve 2024 yılsonu itibarıyla gerçekleşme oranı %90 ve üzerinde olan yapım işlerini kapsayacak şekilde yapılmış olup toplam 14 adet yapım işinde gerçekleştirilen imalatların yaklaşık maliyetinin 790,341.499,37 TL üzerinde ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu işlere ait yapılan tespitler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 29: Maliyetinin Üzerinde Ödeme Yapılan Yapım İşleri

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı	*BFTC'de Olan ve Yüklenici Tarafından Gerçekleştirilen İş Kalemleri İçin Yükleniciye Yapılan Ödeme Tutarı (TL)	BFTC'de Olan ve Yüklenici Tarafından Gerçekleştirilen İş Kalemlerinin Yaklaşık Maliyeti (TL)	Fark (TL)
Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına Ait Yapım İşleri				
2022/413907	İstanbul Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Mamul Asfalt ve Yapıştırıcı Malzeme Temini, Nakli ve Serimi İşİ	1.332.169.658,11	1.291.294.387,72	40.875.270,39
2022/947724	Avrupa Yakası Ana Ulaşım Yollarında Geometrik Düzenleme (Ütk) Bakım, Onarım ve Yapım İşİ	562.197.683,68	520.367.159,59	41.830.524,09
2022/425385	Avrupa Yakası 1., 3. Ve 4. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ	360.002.088,03	283.642.161,59	76.359.926,44
2022/425490	Avrupa Yakası 2., 5. Ve 6. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ	414.396.620,42	360.842.950,13	53.553.670,29
2022/951481	Anadolu Yakası Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Yol Beton Elemanları Alımı ve Yaya Alanları ile Geometrik Düzenleme Yapım, Bakım ve Onarım İşİ	301.976.319,64	273.253.545,15	28.722.774,48
2023/1128552	Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ	1.043.659.812,90	897.635.820,78	146.023.992,12
2023/1130918	Avrupa Yakası 2., 5. Ve 6. Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ	980.993.225,21	889.400.451,45	91.592.773,76
2023/1132164	Avrupa Yakası 1, 3 ve 4 Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca- Izgara Yükseltme İşİ	1.003.736.101,85	917.313.402,40	86.422.699,44
2023/1126456	İstanbul Genelindeki Yollarda Kullanılmak Üzere Mamul Asfalt ve Yapıştırıcı Malzeme Temini, Nakli ve Serimi İşİ	1.813.745.181,44	1.675.496.007,47	138.249.173,97
	Toplam	7.812.876.691,28	7.109.245.886,30	703.630.804,98

Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığına Ait Yapım İşleri				
2021/384683	İstanbul Geneli Parkları, Yeşil Alanları ve Kamu Bahçelerinde Yapım, Onarım ve Tadilat İşİ	110.981.528,37	92.537.420,52	18.444.107,85
2022/365066	2022 Yılı İstanbul Geneli Parkları ve Yeşil Alanlarında Yapım ve Onarım İşİ	113.445.980,78	82.441.063,96	31.004.916,82
2023/255952	İstanbul Geneli Çevre Projeleri Düzenlenmesi Yapım İşİ	54.786.631,72	37.282.904,43	17.503.727,29
2022/344251	Sarayburnu Parkı Çevre Düzenlenmesi Yapım İşİ	57.376.217,01	46.302.443,23	11.073.773,78
2022/1232800	Büyüçekmece Gölü Doğal Yaşam Parkı Projesi 1. Bölge Yapım İşİ	60.954.026,98	52.269.858,33	8.684.168,65
	Toplam	397.544.384,85	310.833.690,47	86.710.694,39

Genel Toplam	8.210.421.076,13	7.420.079.576,76	790.341.499,37

*BFTC: Birim Fiyat Teklif Cetveli

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığınca yürütülen işlerin, yoğun kullanım kaynaklı acil revize edilmesi gereken alanlardan oluşması, halkın müşterek taleplerinin değerlendirilmesi, yeni yeşil alan düzenleme ihtiyacının oluşması, tüm projelerin açık yeşil alanlar olması dolayısıyla nitelik, karakteristik özelliklerinin değişebilme potansiyeline sahip olması gibi sebeplerle yeni proje alanları eklenerek mahal değişikliğine gidilebildiği ifade edilmiştir. Ayrıca bulgu konusu yapım işlerinde, mevcut mahallerdeki proje revizyonları ve yeni mahal eklenmesi sonucu ortaya çıkan projelere göre imalat miktarlarının belirlendiği ve söz konusu değişikliklerden kaynaklı pozların uygulama metrajlarında artış ve azalışların ilgili iş ve işlemlerin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükümleri çerçevesinde yürütüldüğü belirtilmiştir.

Benzer şekilde, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığınca yürütülen işlerde de, sorumluluk alanlarında bulunan araç, yaya, yol, duvar ve meydanlar ile alt/üstgeçitlerdeki can ve mal kaybına sebep olabilecek deformasyonlara hızlıca müdahale edilmesi sebebiyle öngörülemeyen ancak yapılması zaruri işlerin, bulgu konusu yapım işleri kapsamında gerçekleştiği vurgulanmıştır.

Her ne kadar İdare cevabında proje değişikliklerinin zaruri olduğundan bahsedilse de, bulguda projelerde yapılan değişiklikler eleştiri konusu yapılmamış, proje değişikliklerinin genel olarak yüksek fiyat teklifi verilmiş iş kalemlerinde iş artışı, düşük fiyat teklifi verilmiş iş kalemlerinde iş eksilişi şeklinde gerçekleşmesi, bunun sonucu olarak da projelerin yaklaşık maliyetlerinin üzerinde bedellerle tamamlanması eleştiri konusu edilmiştir. Kamu ihale mevzuatında, kamu kaynaklarının verimli kullanılması esas olup yapım işlerinin yaklaşık maliyetlerinin üzerinde bedellerle tamamlanması mevzuatın amacına aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, kaynakların etkili ve verimli kullanılabilmesi ve yatırım harcamalarının maliyetlerinin üzerinde bedelle tamamlanmaması için, projelerin ihtiyaçları tam olarak karşılayacak şekilde hazırlanması, yapım aşamasında projelere mümkün olduğunca bağlı kalınması, zorunlu hallerde yapılacak olan proje değişikliklerinde fayda-maliyet dengesinin gözetilmesi ve ihale sürecinin, ihaleye katılan isteklilerin aşırı düşük veya aşırı yüksek fiyat teklifleriyle suistimal edilmesini engelleyecek şekilde yürütülmesi uygun olacaktır.

BULGU 17: Şehir Dışı Yapım İşleri İçin İhale Yapılmadan İmalatların Bakım Onarım Dosyaları Kapsamında Yapılması

İdare tarafından il sınırları dışında yapılan bazı yapım işlerinin yeni bir ihale yapılmaksızın, bakım onarım dosyaları kapsamında yaptırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; İdarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde de; mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

-Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

-İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hükmü tesis edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşıacağı üzere, İdarelerin ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı, iş artışının yalnızca sözleşmeye esas proje içinde olması ve asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması durumlarında yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bakım ve onarım dosyası kapsamında ihale edilmiş bazı yapım işleri kapsamında; projesinde olmayıp, tamamen ayrı bir yapım tekniği gerektirebilen ve yeni birim fiyat yapılarak tamamlanan, asıl işten ayrılması teknik olarak mümkün bulunan, ayrı ihale edilmesi mümkün olan ve gereken, ödeneği yalnızca bakım onarım işleri kapsamında olup şehir

dışına yapılacak işlerin ihalesi için ödeneği olmayan şehir dışı yapım imalatlarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin bazı örnekler şu şekildedir: Engelsiz Yaşam Merkezi ve Çok Amaçlı Salon İş (Fındıklı Belediyesi), Anma Mekanı ve Meydan İş (Amasra Belediyesi), Cumhuriyet Meydanı Kentsel Tasarım Projesi ve Yapım İş (İpsala Belediyesi), Bisiklet Yolu ve Yürüyüş Yolu İş (Ayvacık Belediyesi), Bilecik Kurtuluş Savaşı ve İnönü Zaferleri Anı Evi ve Seyir Terası İnşaatı (Bozüyük Belediyesi), Kars Susuz Kazım Karabekir Mahallesi Hayvan Pazarı İnşaatı (Susuz Belediyesi) işleri 2022/848917 ihale kayıt numaralı İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları IX. Grup İnşaatı İş kapsamında yapıldığı anlaşılmıştır.

Bu işler bakım ve onarım ihalesi projesinde olmadığından, mevcut ihale kapsamında yeni birim fiyat yapılması mevzuat hükümleri açısından mümkün görülmemektedir. Ayrıca söz konusu işler farklı imalat mahallerinde gerçekleştirildiğinden ve ihale İstanbul ili Anadolu Yakası sınırlarını kapsadığından mevcut ihale kapsamında farklı illerdeki imalatların yaptırılıyor olması 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesine uygun düşmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Meclis Kararı ile protokole bağlanan, il dışında yapılan işlerin bir kısmının ihalesinin yapıldığı, bir kısmının ise dönemsel ekonomik koşullar ve yapım tekniği açısından benzerlik ihtiva ettiği, bu doğrultuda; hâlihazırda devam eden bir takım sözleşmeler kapsamında yapılmasının uygun görüldüğü, kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesi gözetilerek ilgili sözleşmelerdeki iş kalemlerinin yüzdesel dağılımları bakımından benzerlik gösteren işlere dâhil edildiği, ancak bulguda belirtilen hususlara azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar işlerin benzerlik göstermesinden dolayı ihalesinin yapılmayıp hali hazırda devam eden işler kapsamında yapıldığı ifade edilmiş olsa da bulguda belirtilen imalatların birbirinden farklı ve bakım onarım ihalesine herhangi bir benzerlik göstermediği, benzerlik göstermiş olsa dahi mahalli sınırlar içinde yapılacak olan imalatlar için ihale edilen iş kapsamında farklı şehirlerde yapılacak olan imalatların yapılamayacağı, her bir iş için ayrı ödenek tahsis edilerek ihalelerinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, projesinde olmayan ve ayrı ihale edilmesi gereken şehir dışı yapım işlerinin, hali hazırda devam eden ihaleler kapsamında yapılması mümkün görülmemektedir.

BULGU 18: Bazı Yapım İşi İhalelerinde Projesinde Yer Almayan İmalatların Yapılması

İdarece ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde projelerinde yer almayan (uygulama, kesin veya ön projesinde) imalatların yapıldığı görülmüştür.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde; mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

-Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

-İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, “Adıyaman İli Merkez Yaylakonak Beldesi Çatdere Köprüsü İnşaatı İşi”nde köprü bağlantı yolları ile köy yolları imalatları, “Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İşi” ile “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşi”nde de ilçe belediyesi mülkiyetindeki taşınmazlara ayrı ayrı prefabrik bina yaptırılması, “Haliç Bilim Merkezi İnşaatı İşi”nde ise prefabrik iki katlı bina inşaatının sözleşmeye esas proje içinde olmadığı halde ilgili daire başkanlığı olurları ile yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İşe ait Sözleşmenin “Sözleşmede değişiklik yapılması” başlıklı 24’üncü maddesine göre sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve İdare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla işin yapılma yeri ve işin süresinden önce yapılması kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartlarının değiştirilebileceği, yine Sözleşmenin 27’nci maddesinde Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesine ilişkin hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanacağı, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 21’inci

maddesinde belirtilen; yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin Sözleşmeye esas proje içinde kalması ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması durumlarından süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilmesi hükümlerine istinaden bulguda konu edilen Adıyaman İli Merkez Yaylakonak Beldesi Çatdere Köprüsü İnşaatı İş kapsamında yaptırılan köprü bağlantı yolları ile köy yolları imalatlarının, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine uygun olarak, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı Oluru alınarak sözleşmeye esas proje içinde olmadığı halde köprüye ulaşım yollarının düzenlenmesinin, bahse konu projenin mütemmim cüzü niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu alandaki imalatlar yapılmadan projenin tamamlanmasının mümkün olamayacağı, yapılan tüm iş ve işlemlerde kamu yararı gözetildiği, herhangi bir kamu zararına sebebiyet verilmediği, herhangi bir kişi veya kuruma özel bir menfaat sağlamadığı,

Gaziosmanpaşa Küçükköy Mahallesi Stadyum ve Zeminaltı Otopark İnşaatı ve Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı işlerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre işlem yapıldığı, bu kapsamda; belediyelerin spor ve sporculara yönelik yardım ve destek görevinin olduğu göz önünde bulundurulduğu, söz konusu projelerin uygulanabilmesi için ilgili alanlarda mevcut bulunan spor kulüplerine ait yapı ve tesislerin kaldırılmasının zorunluluğu ve bölge halkının sportif ihtiyaçlarının kesintiye uğramaması adına ve kamu yararı hususları gözetilerek konunun en kısa sürede çözüme kavuşturulabilmesi amacıyla bulgu konusu sözleşmeler kapsamında proje alanına komşu bulunan kamu parsellerinde ilgili spor kulüplerine hizmet verecek prefabrik bina imatları yapıldığı,

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına ait 118 pafta, 916 ada, 1 parsel sayılı yerdeki metruk durumda bulunan K Blok binasının İTÜ İnşaat Fakültesinden alınan teknik rapordan anlaşılabileceği üzere her an göçme riskinin bulunduğu, can ve mal güvenliği açısından da tehlike arz ettiği, ekonomik ve fiziki ömrünü dolduran, kültür varlığı olmayan, beş katlı gabarisi ile Haliç silüetini olumsuz etkileyen niteliksiz ve tescilsiz K blok yerine iki katlı gabarisi ile Haliç silüetine olumsuz etkisi olmayan, sökülüp takılabilen hafif çelik proje olarak planlandığı ve İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye ait tüm tersane faaliyetlerinin devamı için zaruretten yapıldığı,

İfade edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar yapılan imalatların projesinde olmadığı halde mütemmim cüzü niteliği taşımasından, zarureten, belediyenin görev ve sorumluluklarından dolayı ilgili Sözleşme ve mevzuat hükümlerine uygun olarak yapıldığı ifade edilmiş olsa da Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 21'inci maddesinde; yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması durumlarından yapılacak iş artışını iki unsura bağlamış ve bu iki unsurun birlikte oluşması halinde iş artışının yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda, İdare tarafından gerçekleşen imalatların sözleşmeye esas proje kapsamında olmamasından dolayı iş artışının bu kapsamda yapılması mümkün görülmemektedir. Ayrıca yapılan imalatların bir çoğunun mütemmim cüzü niteliği taşımadığı, mütemmim cüzü niteliği taşısaydı bile; yukarıda belirtildiği üzere iş artışının aynı şekilde sözleşmeye esas proje içinde kalması ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarını bir arada taşımadığı açıktır.

Projesinde olmayan alanın mütemmim cüzü niteliğinde olması, imalatlar yapılmadan projenin tamamlanamayacak olması veya İdarenin yetkileri arasında sayılmış olması işin bu kapsamda yapılmasını mevzuata uygun hale getirmemektedir. Bulgu bünyesinde yapılacak imalatların neden yapıldığı değil projesinde olmadığı halde ilgili ihaleler kapsamında yapılması eleştiri konusu yapılmıştır.

Sonuç olarak, İdarece iş artışı kapsamında yapılan bu imalatların işin projesine uygun olarak, iş artışı kapsamında gerçekleştirilecek imatlardan olması, teknik olarak asıl işten ayrılmaması, işin fen ve sanat kuralları çerçevesinde tamamlanabilmesi için yapılması zorunlu imalatlar olması, sözleşmeye esas proje kapsamında olması ve işin esaslı unsurunu değiştirmeyip teknik olarak tamamlanmasının mümkün olduğu hallerde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Bazı Yapım İşlerinin Farklı Yapım İşleri Kapsamında Tamamlanması ve Bu Yöntemin Genel Bir Usul Haline Getirilmesi

Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca yapılan bazı yapım işi ihalelerinde, imalatların büyük çoğunluğunun ilgili ihale kapsamında yapılmayıp tasfiyesi yapılan ya da hiç ihaleye çıkılmayan işler için kullanıldığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; belediyelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği, aynı Kanun’un 62’nci maddesinin (e) bendinde de; uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu, uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşme ise birim fiyat sözleşme olarak tanımlanmış ve ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir.

Aynı Şartname’nin “İhalelerde uyulması zorunlu hususlar” başlıklı 5’inci maddesinde; birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibarıyla öngörülen ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Şartname’nin “İş Yerinin Yükleniciye Teslimi” başlıklı 6’ncı maddesinin yedinci fıkrasında da zorunluluk halinde, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla yükleniciye teslim edilmiş olan işyerlerinde değişiklik yapılabileceği ve bu durumda işin süresinin, işin bir kısmı veya tamamı için gecikmeyi karşılayacak kadar uzatılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, birim fiyatlı ve karma sözleşmeli bazı ihalelerde imalatların büyük çoğunluğunun ilgili ihale kapsamında yapılmayıp tasfiyesi yapılan ya da hiç ihaleye çıkılmayan

dolayısıyla da bütçede ödeneği olmayan işler için kullanıldığı ve bu işlerin ilgili Daire Başkanlık Olurları ile bu kapsamda tamamlatılmaya çalışıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulamaya örnek olarak; 2018/509096 ihale kayıt numaralı ”Haliç Bilim Merkezi İş” 98.444.000,00 TL bedel ile ihale edilmiş, toplamda 31 adet hakediş düzenlenerek fiyat farkı, %19,99 iş artışı ve KDV dâhil toplamda 460.974.063,68 TL ödemenin yaklaşık %61,5’i, 2016 yılında ihalesi yapıp 2020 yılında tasfiyesi yapılan ve karma sözleşmeli olarak imzalanan 2016/495549 ihale kayıt numaralı “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş” kapsamında kullanıldığı görülmüştür. Haliç Bilim Merkezi İnşaatı için uygulama projeleri ve işin gerekliliğine uygun ihale edilerek sözleşmesi imzalanan İş için öngörülen bütçenin, başka işin tamamlatılması maksadıyla %61,5’nin kullanılması hem Haliç Bilim Merkezi’nin yapılması gerekliliğine hem de bütçesi olmadan, ihale kapsamında yapılmayan iş için kullanılması ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. “Haliç Bilim Merkezi İş” restorasyon amaçlı ihalesi yapılan iş iken teklif birim fiyatta olan 1383 iş kaleminin birçoğunun kullanılmaması ve “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş” için kullanılan imalat kalemleri sonucu teklif birim fiyatta olan imalat kalemlerinden bazılarında 8 kata yakın miktarda iş artışı gerçekleşmesi; “Haliç Bilim Merkezi İş” uygulama projesinin ve buna bağlı imalatların sözleşme tutarının yalnızca %38,5’ine uygun imalat yapılması mecburiyeti oluşturarak ilgili projeler bu duruma adapte edilmek zorunda kalmıştır.

Şöyle ki, sözleşme tutarının yaklaşık %61,5’inin başka ihale kapsamında kullanılması ve %20 yasal iş artışının bile ilgili işi tamamlamaya yetmeyeceği göz önüne alındığında, “Haliç Bilim Merkezi İş”nin ihale tarihindeki amacına uygun olarak yapılmasını mümkün kılmamaktadır.

Diğer örnekler ise;

-Bağcılar Yenimahalle Gençlik Merkezi ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş, İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları X. Grup İnşaatı İş ve İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları XII. Grup İnşaatı İş kapsamında,

-Beykoz Onçeşmeler Parkı ve Yol Düzenleme İnşaatı ve Maltepe Bakireler Anıtının Taşınması, Restore Edilmesi ve Çevresinin Düzenlemesi işleri Bakırköy Cumhuriyet (Özgürlük) Meydanı ve Çevresi Düzenleme İnşaatı işi kapsamında,

-İpsala Meydan Düzenleme İnşaatı İşi, Avcılar Marmara Caddesi Bağlantı Yolları ile Esenler Meydanı ve Güngören Meydanı Düzenleme İnşaatı işi kapsamında,

-Bayrampaşa Pazar Caddesi 26. Sokak Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşi ise İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları XII. Grup İnşaatı işi kapsamında,

Tamamlanmıştır.

Benzer iş olarak değişiklik yapılan işlerin sözleşmeye esas projeye bağlı kalınması gerekirken örneklerde belirtildiği üzere farklı projesi olan işlerin yapılması, ilgili mevzuat hükmüne aykırılık teşkil ettiği gibi, aynı zamanda işin gerekliliğine ve benzerliğine uymamaktadır. Bir başka ifadeyle, söz konusu işlerin yeni bir iş olmasından dolayı asıl projeden ayrı olarak ihale edilmesi gereken bir işler olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Yapım İşlerine Ek Tip Sözleşmenin 24'üncü maddesine göre sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla işin yapılma yeri ve işin süresinden önce yapılması kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları hususlarında değişiklik yapabileceğine ilişkin hükmün bulunduğu, söz konusu işlerin bulgu konusu sözleşmelerin mahiyetleriyle örtüşen, benzer yapım tekniği, alt yapı, malzeme ve ekipman ile gerçekleştirilebilecek nitelikteki işler olduğu belirtilmiştir. İdare tarafından ayrıca İstanbul gibi büyük ve karmaşık bir şehirde kamu hizmetlerinin sürekliliği ve etkin şekilde yürütülmesi zorunluluğu nedeniyle, hizmetlerin aksamaması ve vatandaş mağduriyetinin önlenmesinin önem arz ettiği, bulgu konusu sözleşmeler kapsamında yapılan işlerin ayrı ayrı ihale edilmesi halinde hem zaman kaybı hem de güncel piyasa koşulları dolayısıyla daha yüksek maliyetlerin ortaya çıkmasının muhtemel olduğu, yapılan işlerin kamu hizmetinin kesintisiz sürdürülebilmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması ilkesi gereğince gerçekleştirilmiş olduğu, kamu yararını önceleyen, zaman ve maliyet etkinliğini esas alan bir anlayışla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

İdare her ne kadar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Yapım İşlerine Ek Tip Sözleşmenin 24'üncü maddesine atıf yapsa da, ilgili hüküm ihale edilen iş için yapılması istenen yani uygulama projesine uygun olarak yapılacak imalatları kapsamaktadır. Halbuki, bulguda temel olarak değinilen husus İdarenin, ihalesi yapılarak devam eden işlerinin; tasfiyesi yapılan

ya da hiç ihaleye çıkılmayan, dolayısıyla bütçede ödeneği olmayan işler için kullanılması ve söz konusu işlerin bu kapsamda tamamlanmaya çalışmasına ilişkindir.

Yukarıda örneklerde de belirtildiği üzere; bakım, onarım ve tadilat işleri için ihale edilen işler kapsamında gençlik merkezi ve zeminaltı otopark imalatları yapılmıştır. Aynı şekilde bilim merkezi inşaatı için ihale edilen iş kapsamında meydan, spor alanları ve zeminaltı otopark inşaatı işi yapılmış olup örnekleri yukarıda detaylı olarak ortaya konulmuştur. Bu durum aynı zamanda asıl iş için yapılacak olan imatlardan vazgeçilmesine ve proje değişikliklerine de sebebiyet vermektedir. İdare cevabında belirtilen, zaman kaybının önlenmesi ve yüksek maliyetlerden kaçınmak, hizmetlerin aksamaması ve vatandaş mağduriyetinin oluşmaması adına bu tür bir uygulamanın yapılması hususu da kabul edilebilir nitelikte değildir. Şöyle ki; İdarenin ihtiyaçlarını zamanında tespit etmesi ve buna yönelik planlamanın yapılması mevzuat hükümlerinin gereğidir. İstanbul'un büyük ve karmaşık bir şehir olması yeni bir durum olmadığından, İdare tarafından ilgili işler için ihale yapılarak imatların yapılması gerektiği düşünülmektedir. Aksi durumda, ihale yapılmasının hiç gerekliliği ortaya çıkmayacak olup hali hazırda ihale edilmiş iş kapsamında, rekabetin oluşmadığı tekliflerin buna göre şekillenmediği 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırı bir durum oluşacaktır.

Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine uygun olarak ayrı ihale kapsamında yapılması gereken yapım işlerinin ihale edilen diğer yapım işleri kapsamında yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 20: Bazı Yapım İşlerinde Gerekli Mülkiyet İşlemleri Yapılmadan İhaleye Çıkılması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde gerekli mülkiyet işlemleri gerçekleştirilmeden ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bazı yapım işi mahallerinin Maliye Hazinesine, ilçe belediyelerine ait veya tahsisli olduğu ve İdareye ait herhangi bir tahsis, mülkiyet, arsa temini işlemi vs. olmadığı halde ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda bazı imalatların yapıldığı arsaların ortaklık ve pay bilgileri gösterilmiştir.

Tablo 30: Bazı Yapım İşleri Mahallerinin Mülkiyet Durumu

İş	İBB Pay Oranı	Milli Emlak Payı Oranı	İlçe Belediyesi Payı Oranı	Diğer	İhale Tarihinde Protokol-Tahsis Vs. Durumu
Çekmeköy Çamlık Mahallesi Kültür Merkezi İnşaatı	-	-	%100	-	Yok
Sultangazi İlçesi, Belediye Hizmet Birimleri, Pazar Alanı ve Zeminaltı Otopark İnşaatı	-	-	%100	-	Yok
2023/772341 İKN'li Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	%94,58	%2,77	-	%2,65 (Tescil Dışı Alan)	Yok

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2021 yılından itibaren ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan işlerin yapılacağı yerlerin mülkiyet durumlarıyla ilgili Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığıyla toplantılar yapıldığı, mülkiyeti İdareye ait olmayan ya da tahsis, meclis kararı, ortak kullanım protokolü vb. bulunmayan projelerin ihale edilmediği, belirtilen işlerden birinde 30.07.2024 tarihinde ortak kullanım protokolü imzalandığı, diğer işler için ise henüz herhangi bir tahsis, protokol vs. yapılmadığı ve çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar mülkiyeti İdareye ait olmayan işlerin ihale edilmediği ifade edilmiş olsa da örneği yukarıda verilen işlere ait mülkiyetlerin tamamının İdareye ait olmadığı ve herhangi bir protokol, tahsis vb. yapılmadan ihalenin yapıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde gerekli mülkiyet işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 21: Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi

Uygulama projesi hazırlanarak anahtar teslimi götürü bedel veya karma sözleşme yapılmak suretiyle ihale edilen ve 2024 yılında hakediş ödemeleri devam eden yapım işlerinde; sözleşmenin uygulanması sırasında uygulama projelerinde değişiklikler/revizyonlar yapıldığı ve bu değişikliklerden dolayı hem işin süresinin uzadığı hem de işin öngörülen maliyetlerin

üzerinde tamamlanmasına neden olunduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, uygulama projesi; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Kanun’un “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinde ise, yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılması kesin olarak yasaklanmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

...

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağının belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

... ” düzenlemesi yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında

yaptırılabilir ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesine göre; yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş; sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde; anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“(4) İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. Uygulama projelerinde değişiklik yapılması, 22’nci maddede yer alan esaslar göz önünde bulundurularak hesaplanacak bedel karşılığında, yükleniciden de istenebilir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır.” hükmüne yer verilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 15.11.2013 tarihli 2013/38 sayılı yapım işleri hakkındaki Genelgesinde ise;

“...

2.1 İhaleye esas uygulama projelerinde değişiklik yapılmasında idarenin yetkisinin sınırsız olmadığı, YİGŞ’nin 12’nci maddesinde ön görüldüğü üzere, ihaleye esas projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olması ve bu değişikliğin de ihale öncesinde öngörülmez olması ile sınırlı olduğu hususu proje değişikliklerinde dikkate alınmalıdır.

...” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre; uygulama projesi üzerinden anahtar teslim götürü bedel veya karma sözleşme yapmak suretiyle ihale edilecek işlerde mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu işlerde metraj listeleri de işe ait projeye göre hazırlanmalıdır. Öngörülmeyen durumların ortaya çıkması halinde ise, idareler projelerde değişiklik yapmaya yetkili kılınmış ve söz konusu değişiklik sonrasında ihale dokümanında yer almayan yeni iş kalemlerinin oluşması durumunda da yeni iş kalemlerine ilişkin bedellerin mevzuatta gösterilen yöntemle ödenebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, uygulama projesi hazırlanan ve 2024 yılında hakediş ödemeleri devam eden işler üzerinden anahtar teslimi götürü bedel, teklif birim fiyatlı veya karma sözleşme yapılmak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde; sözleşmenin uygulanması sırasında, uygulama projelerinde değişikliklerin/revizyonların yapıldığı ve bu değişikliklerden dolayı, hem işin süresinin uzadığı hem de işin öngörülen maliyetlerin üzerinde tamamlandığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Büyükşehir Belediyesinde, İdarenin yapılmasına karar kıldığı yapım işlerinin projelendirme çalışmaları Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı proje hazırlanması işini genel itibarıyla ihale etmek suretiyle danışmanlık hizmeti satın alarak sağlamakta, işin yüklenicileri sözleşme bedeli karşılığında projeleri hazırlayarak İdareye teslim etmektedir. İdareye teslim edilen projeler Etüt ve Projeler Daire Başkanlığınca onaylandıktan sonra işin yapılması aşamasına geçilmesi adına yapım işi ihalesini gerçekleştirecek daire başkanlığına havale edilmektedir.

Uygulama projelerinin ihalesinin yapılarak işin sözleşmeye bağlanması sonrasında projelerde birtakım eksiklikler tespit edildiğinde ise, İdarece iki farklı yol izlenmektedir. Birinci yol; ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projedeki eksikliklerin giderilmesi amacıyla projeyi tekrar Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermesidir. Bu yöntem tercih edildiğinde, Etüt ve Proje Dairesi Başkanlığı söz konusu projeyi hazırlayan danışmanlık hizmeti satın aldığı firmaya proje revizyonu yaptırmakta, proje revizyonu karşılığında ise genel itibarıyla (ek ödeme yapılmayan revizyonlar da bulunmaktadır) ek bir bedel ödemesi yapmaktadır. İkinci yol ise, ihaleyi yaparak projeyi uygulamaya geçiren müdürlüğün projeyi yeniden Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığına göndermeksizin işin yüklenicisine proje revizyonu yaptırması suretiyle eksiklikleri gidermesidir. Bu yöntemde ise proje revizyonu için bir maliyete katlanılmamaktadır.

Ancak, tercih edilen her iki yöntemde de proje revizyonu gerçekleşene kadar işler aksamakta, projenin gerçekleşme tarihi ötelenmekte, gecikilen her gün için süre uzatımı verilmesi gerekliliği doğmakta, uzatılan süre kadar da fiyat farkı ödemesi yapılarak ilave maliyet doğmasına sebebiyet verilmektedir.

Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin bazı örnekler şu şekildedir:

- 14.01.2022 tarihinde ihale edilen “Ali Paşa Sarayı Rekonstrüksiyon Uygulama İşİ” 71.112.714,94 TL bedelle ihale edilmiş olup birim fiyat teklif cetvelinde 389 adet imalat kalemi yer almaktadır. Ancak ihaleye ait hakedişler incelendiğinde, ilgili İş’te proje revizyonlarından dolayı 389 adet imalat kaleminden yalnızca ihalenin %6,27’lik kısmını temsil eden ve tutarı 4.460.132,38 TL olan altı (6) tane imalat kalemi kullanılmış, geriye kalan ve işin yaklaşık %93,73’lük kısmı olan 66.652.582,56 TL tutarlı imalatlar yeni birim fiyat yapılmak suretiyle imalata girmiş ve İş bu kapsamda tamamlanmıştır. İşin ilk projesine uygun olarak yalnızca altı (6) adet kalemin kullanılması ve toplam imalata oranla proje değişikliğinin işin yaklaşık %93,73’lük kısmını etkilemesi, ilgili İş’in tamamen farklı bir projeye evrildiğini göstermektedir.

- 07.08.2023 tarihinde 415.134.810,04 TL bedelle ihale edilen “Zeytinburnu Çırpıcı Endüstri Parkı Hizmet Binaları Renovasyonu ve Çevre Düzenleme İnşaatı” İş’inde 06.09.2023 tarihinde yer teslimi yapılarak imalata başlanmıştır. Söz konusu İş’te güçlendirme imatları ihale projesine uygun olarak devam etmekteyken, güçlendirilmesi devam eden yapıların Belediye Hizmet Binası olarak kullanılması amacıyla proje değişikliğine gidilmiştir. İlgili İş’te, F, H ve R blokların zeminlerinin dolgu zemine oturması ve sıvılaşma riski nedeniyle yapımlarına ilişkin kazıklı sistem zemin iyileştirilmesi ve blokların yapım kararı alınmış, B-C-S Bloklarının proje revizyonu nedeniyle duvar, zemin ve tavan imatları Belediye Hizmet yapısına uygun imatlar ile değiştirilmiş, tüm bloklarda ofis kullanımına yönelik mekanik, elektrik tesisat projelerinde revizyona gidilmiştir.

- 17.04.2023 tarihinde ihale edilen “Bahçelievler Kocasinan Spor Tesis ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı” İş’inde de, ihalenin teklif birim fiyat kısmında bulunan zemin ıslahının yükseklikleri sabit 6 metre jetgrout kolonları yerine yükseklikleri zemin formasyonuna göre 6 metre ile 12 metre arasında değişkenlik gösteren plastik kazık sisteminde yapılmasına yönelik revizyonlara gidildiği, mevcut ihale öncesindeki ihalede proje alanında kazı işlerinin bir kısmı yapılmış olup projedeki temel kotuna gelinmeden kazı imatlarının sonlandırıldığı ve bir çok ankrajın işlevini yitirmesinden kaynaklı olarak projede

revizyonlarının yapıldığı, ihale eki projelerde otopark fonksiyonlu birinci ve ikinci bodrum kat zemin kaplamaları epoksi kaplama olarak öngörülmüşken, epoksi kaplama yapılması halinde çatlamaların önlenemeyeceği , ayrıca mevcut taşıyıcı betonarme döşeme üzerinde epoksi kaplama yapılabilmesi için yüzeye önce tesviye betonu dökülmesi ve süzgeçlere doğru eğimlerinin verilmesi gerekmekte olduğundan döşemeye ek bir yükseklik getirmesi gerektiği ancak projede bu durumun da öngörülmediği, bu uygulamaya alternatif bir malzeme olarak asfalt kaplamanın yapıldığı ve projenin bu doğrultuda revize edildiği görülmüştür.

Arazi ve zemin etüdünün yapılmaması veya eksik yapılması, arazi kotlarının projeye uygun olmaması, uygulama projesindeki öngörülebilir nitelikteki diğer eksiklikler, tamamlama ihalesi ile proje değişikliği sonrası yıkım-yapım imalatları nedeniyle uygulama projesinde değişiklik yapılmasına neden olan örnekleri artırmak mümkündür.

Uygulama projeleri yapıya ilişkin en ince ayrıntıların tasarlandığı projelerdir. Bu açıdan işin başlangıcından teslimine kadar olan tüm süreçler eksiksiz olarak kurgulanmalıdır. Yapılması zorunlu olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının hiç veya yeterli seviyede yapılmaması, projenin tahmini zemin profillerine göre kurgulanması, çevre düzenleme projesinin bulunmaması, arazi kotlarının projeye uygun olmaması gibi sebepler esasen İdare tarafından öngörülebilir hususlar olup, öngörülemediğinden bahisle proje değişikliği yapılmasının gerekçesi olmaması gerekmektedir.

Uygulama projesi ile ihale edilen işlerde değişiklik yapılması, uygulama projelerinin ihtiyaca uygun hazırlanmadığını göstermektedir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına ve öngörülemeyen durumlarda dahi iş artışının %10 ya da %20 ile sınırlanmasına hükmederken, uygulama projelerinin değişmezliğine vurgu yapmış ve bu projelere büyük önem atfetmiştir. Bu itibarla, ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ciddi çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği nitelikte hazırlanması gerekmektedir.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü iş kaleminin/grubunun niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulmalıdır. Bu suretle, ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince ayrıntıların dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenmektedir.

İhale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, proje ve mahal listelerinde gösterilen iştir. İşin her türlü ayrıntısının isteklilerce bilinmesi, bir başka ifadeyle, ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir. Esas itibarıyla Kanun'un yapım işleri açısından getirdiği proje disiplini, ihale dokümanının İdarece eksiksiz hazırlanma gereği, ihale dokümanı içerisinde işi hiçbir tereddüde mahal bırakmayacak biçimde tarif eden teknik içerikli belgenin (proje, teknik şartname, mahal listesi gibi) bulunma zorunluluğu, ihale dokümanının taşıdığı eksiklik ve yanlışlıkları gidermeye yönelik zeyilname mekanizması gibi iş ve işlemler bu amaca yöneliktir.

Dolayısıyla, işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ile ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin bedellerinin belirlenme yöntemi, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmadığından rekabet şartlarını ortadan kaldırmaktadır. Özel durumlar haricinde, yapım işlerinin uygulama projesi yapılmadan ihale edilememesinin ve bu işlerde, iş artışının sözleşme bedelinin %10'uyla ya da %20'siyle sınırlandırılmasının temel gerekçesi de rekabetin, sözleşmenin uygulanması sırasında ortadan kalkmasının engellenmesidir.

İdarenin, ihale sürecinde gerekli özeni göstererek Kanun'un öngördüğü her türlü iş ve işlemi eksiksiz yerine getirmesi, bu çalışmalar çerçevesinde, öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacını ihale dokümanına yansıtması ve 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesiyle getirilen imkânı da yine maddede belirtilen hükümlere uygun kullanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; sözleşme sonrası uygulama sürecinde ilgili işletmeci birimlerle koordinasyonun sürdürüldüğü ve projelerde yapılan revizyonların, İstanbul'un büyüklüğü ve kamu ihtiyaçlarının değişkenliği çerçevesinde kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği ve ekonomikliği esas alınarak gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Proje değişikliklerinin esas projeye bağlı kalınarak, teknik ve ekonomik bütünlüğü bozmayacak şekilde yapıldığı belirtilmiştir.

İdare tarafından ayrıca;

- Zeytinburnu Çırpıcı Endüstri Parkı İşİ özelinde; uygulama projelerinin güncellenmesinin gerekçesi olarak, planlama süreci devam ederken imar planında yapılan değişiklikle alanın "Belediye Hizmet Alanı" olarak tanımlandığı ve bu doğrultuda projenin, kamu hizmet birimlerinin kullanımına uygun şekilde revize edilerek uygulanmasının kamu yararı açısından uygun görüldüğü,

- Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İşi özelinde; ihale eki geoteknik rapordaki jet grout sistemiyle ilgili zemin özelliklerinin sahada farklılık göstermesi nedeniyle teknik olarak bu yöntemin uygulanabilir olmadığı, bu sebeple İstanbul Teknik Üniversitesi onayıyla plastik kazık sistemine geçildiği ve bu durumun zemindeki mühendislik gereklilikleri nedeniyle zorunlu hale geldiği,

- Ali Paşa Sarayı Rekonstrüksiyon Uygulama İşi özelinde; mevcut yapının yıkımı sonrasında ortaya çıkan durumların, ihale öncesinde öngörülmesinin mümkün olmadığı, zemin kotları, istinat duvarlarının durumu ve statik sorunlar nedeniyle projede kapsamlı revizyona gidildiği ve kamuya hizmet edecek bir otopark kapasitesinin bu yolla ciddi ölçüde artırıldığı ifade edilmiştir. Yapılan revizyon sonucunda 39 araçlık otopark kapasitesinin 200 araca çıkarıldığı, toplam inşaat alanının ise 6.580 m²'den 11.215 m²'ye yükseltildiği,

İfade edilmiştir.

Ancak; İdare tarafından proje revizyonlarına yönelik yapılan açıklamalar, uygulama projelerinin hazırlık aşamasında öngörülmesi ve önlenmesi gereken eksiklikler bakımından tespiti ortadan kaldırmamaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği uyarınca; anahtar teslimi götürü bedel ya da karma sözleşme türüyle ihale edilen işlerde uygulama projelerinin tüm ayrıntılarıyla, zemin etütleri tamamlanarak hazırlanması ve ihale sürecinde bu projelere uygun şekilde yaklaşık maliyet hesaplarının oluşturulması zorunludur.

İdare cevabında, projelerin revizyonlarının esas projeye bağlı kalarak yapıldığı ifade edilmekteyse de, yapılan tespitlerde proje değişikliklerinin işin ana yapısını önemli ölçüde etkilediği, bazı işlerde başlangıçtaki proje imalatlarının büyük bölümünün kullanılmadığı ve bunun iş süresinde uzamaya ve ilave maliyetlere neden olduğu görülmüştür. Bu durum, proje hazırlık sürecinde yeterli teknik çalışmanın yapılmadığını ve öngörülebilir eksikliklerin giderilmediğini göstermektedir.

Proje değişiklikleri, yalnızca öngörülemeyen ve zorunlu durumlarda, sınırlı ölçüde yapılabilecek istisnai uygulamalardır. Süreçte yaşanan her değişikliğin "kamu yararı" ve "verimlilik" gibi gerekçelerle meşrulaştırılması, ihale öncesi rekabeti ve maliyet kontrolünü zayıflatmakta, 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi ile getirilen sınırlayıcı hükümlerin etkisizleşmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, İdare tarafından yapılan açıklamalar revizyonların gerekçelendirilmesine yönelik olmakla birlikte, uygulama projelerinin hazırlanma sürecindeki eksikliklerin proje sürecine ve maliyetlere olan etkisini ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, yapımı yüksek maliyet gerektiren yapım işlerinde uygulama projelerinin hazırlanması aşamasında gerekli kaynak ve süre verilerek projelerin yapının tüm ayrıntıları ve gereklerini barındırması sağlanmalıdır.

BULGU 22: İhale Komisyon Kararlarında Ortak Tutumun Olmaması

İdare tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde aynı ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyetin üzerinde gelen tekliflere yönelik yaklaşık maliyet güncellemesi yapılırken bazı ihalelerde bu güncelleme yapılmaksızın ihalelerin iptal edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesinde; İdarelerin bu Kanuna göre yapacağı ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, Aynı Kanun’un 9’uncu maddesinde de; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ifade edilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler” başlıklı 16.3’üncü maddesinde;

“Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda tereddütler olduğu anlaşılmaktadır. İhale komisyonu;

...

b) Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellenenin doğru yapıлып yapılmadığını,

...

Sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere, yapılan ihalelerde İdarelerin; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğı, yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirleneceğı, yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse; güncellemenin doğru yapılip yapılmadığının kontrolünü yaparak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese edip ihale durumunu belirleme hususunda takdir hakkına sahip olduğı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen ve aynı ihale komisyonu tarafından ihale kararları verilen, ihale tarihi itibarıyla 2023 yılı içerisinde birbirine yakın tarihli ihalesi yapılan ve bütün isteklilerce yaklaşık maliyet üzerinde teklif verilen bazı işlerde, yaklaşık maliyet güncellemesi yapılarak işlerin ihale edildiğı; bazılarında ise yaklaşık maliyet güncellemesi yapılmadan ve herhangi bir gerekçe ihale komisyon kararında gösterilmeden doğrudan ihalenin iptali yoluna gidildiğı, aynı durumlar karşısında ortak bir tutumun olmadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki; 2023/433479 ihale kayıt numaralı Şişli Kuştepe Zeminaltı Otopark İnşaatı, 2023/685436 ihale kayıt numaralı Büyükçekmece Sahili 2. ve 3. Etap Düzenleme İnşaatı ve 2023/147787 ihale kayıt numaralı Ataşehir İlçesi, İçerenköy Mahallesi Spor Tesis İnşaatı işlerinde istekliler tarafından verilen teklifler yaklaşık maliyet üzerinde olduğundan yaklaşık maliyette bulunan imalat kalemlerinin ihale tarihi itibarıyla güncellendiğı ve avantajlı teklif sahibine işin ihale edildiğı,

Ancak, 2023/572777 ihale kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı ile 2023/1286971 ihale kayıt numaralı İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları XI. Grup İnşaatı işlerinde ise istekliler tarafından verilen geçerli tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu gerekçesiyle ihalenin iptal edildiğı ve tekrar ihalesinin yapıldığı,

Görölmüştür.

İlk olarak, Şişli Kuştepe Zeminaltı Otopark İnşaatı ve Büyükçekmece Sahili 2. ve 3. Etap Düzenleme İnşaatı işleri 2023 yılı içerisinde haziran ve ağustos aylarında ihalesi yapılmış olup yaklaşık maliyet güncellemesi yapılmak suretiyle ihale edilmişken, Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı işi yine aynı yıl içerisinde temmuz ayında yaklaşık maliyet güncellemesi yapılmayarak ihalesi iptal edilmiştir. Aynı şekilde Ataşehir İlçesi, İçerenköy Mahallesi Spor Tesis İnşaatı işi 2023 yılı

mart ayında yaklaşık maliyet güncellemesi yapılmak suretiyle ihale edilmişken, İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları XI. Grup İnşaatı 2023 yılı aralık ayında ihale onayı verilip 2024 ocak ayında yapılan ihalesi yaklaşık maliyet güncellemesi yapılmadan yaklaşık maliyet üzeri teklif geldiği gerekçesiyle ihalenin iptaline gidilmiştir. Halbuki yıl geçişlerinde maaş zamları ve enflasyona bağlı vergi güncellemeleri göz bulundurulduğunda yaklaşık maliyet güncellemesi ihtiyacı diğer ihaleye nazaran daha fazla olması beklenmektedir.

İkinci olarak, Büyükçekmece Sahili 2. ve 3. Etap Düzenleme İnşaatı işinin ilk etabı olan ve tamamlanan Büyükçekmece-Beylikdüzü İlçesi Kordonboyu Düzenleme İşinin yüklenicisi, Büyükçekmece Sahili 2. ve 3. Etap Düzenleme İnşaatı İş i ihalesini yaklaşık maliyet üzeri teklif verip yaklaşık maliyet güncellemesi sonucu en avantajlı teklif sahibi olarak ihaleyi kazanmıştır. Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı ise; Haliç Bilim Merkezi İş i kapsamında tamamlanmaya başlanmış ancak ihale tutarından dolayı bitirilememiş sonrasında tamamlanabilmesi amacıyla Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı ihalesi yapılmıştır. Ancak yapılan ihaleye Haliç Bilim Merkezi İş i kapsamında Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatında imalat yapan yüklenici firma dahil üç istekli ihaleye katılmış ve üç isteklinin de yaklaşık maliyet üzerinde ihaleye teklif verdiği görülmüştür. Ancak Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatına Haliç Bilim Merkezi iş i kapsamında imalat yapan isteklinin vermiş olduğu ihale teklifi aritmetik hatadan kaynaklı olarak elenmiş, geri kalan iki isteklinin de teklifi yaklaşık maliyet üzerinde olduğu gerekçesiyle ihale iptaline gidilmiştir. Bu iş in sonrasında tekrar yapılan tamamlama ihalesini ise aritmetik hatadan dolayı elenen ve ihale yapılan mahalde Haliç Bilim Merkezi iş i kapsamında imalat yapan ilgili istekli kazanmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2023/433479 ihale kayıt numaralı Şişli Kuştepe Zeminaltı Otopark İnşaatı, 2023/685436 ihale kayıt numaralı Büyükçekmece Sahili 2. ve 3. Etap Düzenleme İnşaatı ve 2023/147787 ihale kayıt numaralı Ataşehir İlçesi, İçerenköy Mahallesi Spor Tesisi İnşaatı işlerinde istekliler tarafından verilen tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu ve bu kapsamda, yaklaşık maliyette bulunan imalat kalemlerinin ihale tarihi itibarıyla güncellendiği, söz konusu işlere yönelik yapılan hesaplamalar ve piyasa araştırması sonucu yaklaşık maliyetin üzerinde kalan geçerli en düşük teklif bedelinin; hesaplanacak yeni yaklaşık maliyetin altında kalacağından avantajlı teklif sahibine iş in ihale edildiği, 2023/572777 ihale kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez

Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı ile 2023/1286971 ihale kayıt numaralı İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapılan XI. Grup İnşaatı işlerinde ise istekliler tarafından verilen geçerli tekliflerin yaklaşık maliyetin çok üzerinde olduğundan ihalelerin iptal edilip tekrar ihalesinin yapıldığı, yaklaşık maliyet güncellemesi yapılarak ihale edilen işlere verilen tekliflerin yaklaşık maliyetin %9.53, %9.39 ve %1.66 üzerinde olduğu, iptal edilen işlerde ise geçerli en düşük tekliflerin yaklaşık maliyetin %14.42, %17.32 üzerinde olduğu, işin mahiyeti, aciliyeti ve dönemsel ekonomik şartları göz önünde bulundurularak kamu yararı açısından ilgili ihalelerin iptal edildiği ve bulguda belirtilen hususlarla ilgili yaklaşık maliyetin üzerinde gelecek tekliflerin değerlendirilmesi hususunda gereken hassasiyetinin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar ihale edilen işlere yönelik teklif tutarlarının yaklaşık maliyet güncellemesi yapılması halinde yaklaşık maliyetin altında kalacağı, iptal edilen ihalelere yönelik verilen tekliflerin ise yaklaşık maliyetin üzerinde olduğundan iptal edildiği ifade edilmiş olsa da bulgu konusu edilen husus; yaklaşık maliyet üzeri teklif verilen ve ihale edilen işlerde ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyet güncellemesi yapılırken, iptal edilen işlerde aynı ihale komisyonu tarafından herhangi bir yaklaşık maliyet güncellemesi hesabına girilmemesi ile ilgilidir. İhale edilen işlerde, yaklaşık maliyetin güncel hesabı ile tekliflerin yaklaşık maliyetin altında kaldığı belirtilirken, iptal edilen işlere yönelik herhangi bir hesaplama veya piyasa araştırması sonucu yaklaşık maliyetin güncel tutarı belirtilmeden iptal edilmemesi, daha rasyonel verilere dayanılarak iptalin gerçekleşmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususu İdarenin takdirine bırakılmış olsa da İdarenin bu hakkı Kanun'un temel ilkelerinde sayılan; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılması hususlarını gözeterek vermesi gerektiği ve ihale tarihi itibarıyla birbirine yakın olan ihalelerde ortak bir tutum izlemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 23: Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün Görev Alanının Büyükşehir Belediyesinin Tüm Birimlerini Kapsar Hale Getirilmemiş Olması

İBB Fen İşleri Daire Başkanlığı Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün görev ve yetkisinde olan birim fiyat analizleri ile yeni birim fiyat analizlerinin tamamının bu Müdürlük tarafından yapılmadığı görülmüştür.

Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin;

“Amaç ve kapsam” başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre söz konusu Müdürlük; Belediyenin ilgili birimlerince yapılan imalatların birim fiyat tarif, analiz ve standartlarını oluşturmak ve birim fiyatları veri tabanında kayıt altına alarak yatırımcı müdürlüklerin kullanımına sunmak, birim fiyat işlemlerinin standardize edilmesi konularında görev yapmaktadır.

“Müdürlüğün görevleri” başlıklı 5'inci maddesi uyarınca Müdürlüğün görevleri aşağıdaki gibidir:

a) Büyükşehir Belediye Başkanlığınca ihale edilecek ve ödeneğinin tamamı veya bir kısmının İBB Başkanlığınca karşılandığı ve denetlemeye yetkili bulunduğu İlçe Belediye Başkanlıklarınca ihale edilecek olan yapım, onarım ve hizmet işlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda fiyatlarını hazırlamak.

b) Yatırımcı Müdürlüklerin yapacağı işlerin yaklaşık maliyetlerinde kullanacakları fiyatları oluşturmak ve onay almak, bu fiyatlara esas olacak analiz ve tarifleri hazırlamak.

c) Yatırımcı Müdürlükler tarafından yapımı yürütülen işlerde, sözleşmesine bulunmayan fiyatları, sözleşme dâhilinde hazırlamak ve onay alarak ilgili Müdürlüğe bildirmek.

d) Tasfiye ve fesih işlemlerinde ilgili Müdürlüğünce oluşturulan Komisyon için talep edilen uzman teknik personeli görevlendirmek

e) Üst yöneticilerce verilecek diğer benzer görevleri ifa etmek.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, İBB'nin bütün birimleri tarafından yapılacak olan birim fiyatlar ile yeni birim fiyatların tespitinde Fen İşleri Daire Başkanlığı Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün aktif bir şekilde yer alması gerekmektedir.

01.01.2024-31.12.2024 tarihleri arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yapım işi ihalesine çıkan birimlerin aşağıdaki gibi olduğu tespit edilmiştir:

- Altyapı Hizmetleri Şube Müdürlüğü
- Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Çevre Koruma Şube Müdürlüğü

- Avrupa Yakası Raylı Sistem Şube Müdürlüğü
- Anadolu Yakası Raylı Sistem Şube Müdürlüğü
- Enerji Yönetimi ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü
- Mesken Şube Müdürlüğü
- Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Trafik Şube Müdürlüğü
- Yapı İşleri Şube Müdürlüğü
- Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü

01.01.2024-31.12.2024 tarihleri arasında Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne yeni birim fiyat inceleme dosyası gönderen müdürlükler ise şöyledir:

- Altyapı Hizmetleri Şube Müdürlüğü
- Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Avrupa Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Çevre Koruma Şube Müdürlüğü
- Yapı İşleri Müdürlüğü
- İstanbul Şehircilik Atölyesi Müdürlüğü

Yapılan incelemede, yukarıda ayrıntılı belirtildiği üzere 2024 yılında 12 birimden 5 tanesi (İstanbul Şehircilik Atölyesi Müdürlüğü'nün yapım işi geçmiş yıllardan gelen yıllara saridir) Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne yeni birim fiyat inceleme dosyası göndermekte iken 7 tane müdürlüğün söz konusu dosyaları göndermediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yeni birim fiyatların tespiti hususunda; özellikle teknik birimler olan Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı dosyalarının incelenmek üzere ilgili birime gönderildiği ve bu hususun İdare geneline uygulanması hususunda birimin geliştirilmesi ile ilgili çalışmaların yürütüleceği, Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün görev alanının tüm birimleri kapsadığı göz önünde bulundurularak, organizasyonel bağlılığının değiştirilmesi konusunda çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Yönetmelik hükümlerinin uygulanması birim fiyatlar ile yeni birim fiyatların tespitinde standardizasyonun sağlanabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda, birim fiyat analizleri ile yeni birim fiyat analizlerinin tamamının Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü tarafından yapılması gerekmektedir.

BULGU 24: Serimi Yapılan Bazı Asfaltlardan Herhangi Bir Numune Alınmaması veya Geç Alınması

İdarece ihalesi yapılarak serimi yapılan bazı asfalt serim işlerinde herhangi bir numune alınmadığı ve imalatın girdiği hakedişle birlikte verilmesi gereken kalite kontrol deneyleri ve testlerinin ise sonraki hakedişlerde verildiği görülmüştür.

İdarece ihale edilen asfalt işlerinin Asfalt Uygulama Teknik Şartnamesi'nin 5'inci maddesinde; malzemeler ve uygulamaların Karayolu Teknik Şartnamesi'nde belirtilen standartlarda ilgili deney metotlarına; hazırlama, serme ve sıkılaştırma sıcaklığı şartlarına uygun olacağı, işin bu Şartnamede belirtilen usul ve yöntemlerle yapıldığının ilgili testlerle kanıtlanacağı ve aksi durumda bedelinin ödenmeyeceği belirtilmektedir.

Aynı Şartname'nin 6'ncı maddesinde ise işin yapımı sırasında; teknik şartnameye ve ilgili standartlara göre yapılması, gerekli kalite kontrol deneyleri ve testlerinin yapılarak, düzenlenen deney ve test sonuçlarının hakediş dosyası ile birlikte İdareye verilmesi gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, asfalt ihaleleri kapsamında serimi yapılan bazı mahallerden hiç numune alınmadığı, yapılan işlere ilişkin yaptırılan kalite kontrol deneyleri ve testlerinin ise hakediş dosyası ile birlikte İdareye teslim edilmeden şartnameye aykırı olarak sonraki hakedişlerde verildiği anlaşılmış olup mahal bazında serimi yapılan asfaltlardan bazılarında numune alındığı, geriye kalan ve yüklü miktarda serim yapılan asfaltlardan ise herhangi bir numune alınmadığı ve buna rağmen hakediş ödemlerinin yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin bazı örnekler şu şekildedir:

- 2022/425263 İhale Kayıt Numaralı Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İş'i kapsamında Selimpaşa Mahallesi D-100 Karayolu üzerine yan, kuzey ve güney yollarında 5598 tonluk serim imalatlarından numune alınmadığı,

- Çekmeköy'e yapılan asfalt serimlerinde ise 6 mahalle toplamda 20.303 tonluk serim imalatından sadece tek mahale dökülen 1344 tonluk serim için numune alındığı yaklaşık 19.000 tonluk beş mahal için herhangi bir numune alınmadığı,

- Maltepe Demokrasi Caddesine 7.127 tonluk serim imalatlarından numune alınmadığı,

- 2022/413907 ihale kayıt numaralı İstanbul Genelindeki Yollarda Kullanılmak Üzere Mamul Asfalt ve Yapıştırıcı Malzeme Temini, Nakli ve Serimi İş kapsamında serimi yapılan asflatlardan ise Başakşehir İstiklal Caddesi, Sarıyer Tüneli çıkış bağlantı kolu ve Sultangazi İETT peron içine yapılan serim işleri için neme alınmadığı,

Anlaşılmış olup farklı ihaleler bazında da hatalı uygulamaya ilişkin örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; serimi yapılan asfalt imalatları sonunda kalite kontrol deneyleri ve testlerinin Şartnameye uygun olarak gerçekleştirilmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili imalatlar sonunda kalite kontrol deneyleri ve testlerinin Şartnameye uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Bazı Yapım İşlerinde, Sözleşme Fiyatı Olmayan İş Kalemlerinin Yeni Birim Fiyat Tespitlerinde Mevzuatında Belirtilen Usullere Uyulmaması

İdarenin bazı yapım işlerinde; yapımına gerek görülen iş kalemlerinden, fiyatı sözleşmesinde olmayanların yeni birim fiyatlarının tespitinde, fiyat belirleme süreçlerinin mevzuatta yer alan usul ve esaslara uygun olarak yürütülmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının;

“... ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit (Değişik ibare: 08.08.2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18.08.2019) edilir. ...

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak... idareye sunduğu... analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan... analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

...

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin... idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.

(4) Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur...” şeklinde belirleneceği düzenlenmiştir.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Oda Muameleat Yönetmeliği’nin “Rayiç fiyat tespiti” başlıklı 35’inci maddesinde; Odalar ve bunların şubelerinin, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkili olduğu; ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetkinin münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına ait olduğu belirtilmektedir.

Bu bağlamda, yeni birim fiyat; iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre yukarıda yer alan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yine yukarıda yer alan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak tespit edilecektir.

Yapılan incelemede, Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü, Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü ile Yapı İşleri Şube Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen yapım işleri kapsamında oluşturulan ve sözleşmede fiyatı olmayan bazı yeni birim fiyat tespitlerinde;

-Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin ilgili Ticaret Odasına onaylatılmadığı,

- İmalat miktarına göre başvurularak ticaret odası tarafından onaylanan bazı faturalarında; yalnızca başvuru için uygulanacağı ve kıyasen uygulanamayacağı ticaret odası fatura onay yazılarında belirtilmesine rağmen, imalat miktarları aynı olmadığı halde başka işler için de uygulandığı,

Tespit edilmiştir.

Proforma faturalardaki fiyatların doğrudan birim fiyat haline getirilmesi ve farklı yapım işleri için onay verilmiş faturaların devam eden işler için uygulanması mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; malzeme ekipman ve girdi fiyatlarında yoğun olarak fiyat artışları görüldüğü, İdarece ticaret odası fiyat onay süreçlerinin uzaması nedeniyle oda tarafından geçmiş yıllarda onaylı faturaların kullanıldığı, ihale tarihinden önceki tarihlerde ticaret odası tarafından onaylanmış rayiçlerin kullanılmasının herhangi bir kamu zararına neden olmadığı,

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde; *İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet (Değişik ibare: 08.08.2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18.08.2019) analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.* denildiği, İdarece ihale edilen yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan analizlerin diğer işlerde de standardı sağlamak amacıyla kullanıldığı,

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde ise; *İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.* denildiği, bu kapsamda ilgili ticaret odasına onaylatılan rayiçlerin fiyat standardını sağlamak amacıyla diğer işlerde de kullanıldığı,

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesinde, Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne de inceleme yapıldığı ve ilgili yeni birim fiyatların onaylandığı, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği,

İfade edilmiştir.

Her ne kadar İdare cevabında, ilgili ticaret odasının yeni birim fiyatı geç onayladığı, ilgili mevzuata uygun olarak olarak yeni birim fiyatın Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğünce incelenerek kurum pozu haline getirilerek oluşturulduğunu ifade edilmiş olsa da ticaret odasının vermiş olduğu imalat fiyatları, kıyasen başka işler için uygulanamayacaktır. Çünkü ilgili oda, imalat miktarına göre fiyat değişikliği yapabilmektedir. Kaldı ki ticaret odasının fiyat belirleme süreçlerinin uzaması, mevzuatında belirtildiği şekilde fiyat tespitinin doğru belirlenmesi gerekliliğinin mazereti olmamaktadır. Ayrıca Anadolu Yakası Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü, Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğünce gerçekleştirilen birçok işin Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğüne gönderilmediğinden onaylanmadığı ve İdare pozu oluşturulmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, fiyatı sözleşmesinde olmayan iş kalemlerine ait yeni birim fiyatların Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

2023/772341 ihale kayıt numaralı “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşİ”nde mekanik tesisat yıkama (flushing) işlemi pozu detaylarına ilişkin imalatların yapılmadığı, asansör kullanımına ilişkin periyodik muayene takibi yapılmadığından asansörün kullanıma açılmadığı ve teklif birim fiyatlı imalat ölçü biriminin hatalı belirlendiği görülmüştür.

a) Mekanik Tesisat Yıkama Numunelerinin Alınmaması

İlgili iş kapsamında “mekanik tesisat yıkama (flushing)” işlemi imalatı poz tarifinin yapım şartlarına uygun olarak gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12'nci maddesinde; sözleşme konusu işlerin idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılması gerektiği, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 8.2.1 maddesinde birim fiyat tarifleri ve cetvelinin Yapım İşlerine ihale dokümanını oluşturan belgeler arasında olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere, yüklenicinin idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak imalatları, birim fiyat tarifleri ve cetvellerinden belirtilen hususlara göre gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşİ”ne ilişkin; söz konusu işin daha önce tasfiyesi yapılan ve tekrardan ihale edilmiş olduğı, bazı mekanik imalatların tasfiye edilen iş kapsamında yapıldığı, tasfiyeden sonra yeni ihaleye kadar geçen süre içerisinde mekanik imalatların temizlenmesi gerektiğı ve bu kapsamda tamamlama ihalesi yapıldığı ve 1.252 metreküp 25.266.2000 poz numaralı Mekanik Tesisat Yıkama İşlemi (Flushing) imalatının 626.000,00 TL bedelle yaptırıldığı ancak ilgili pozun detayında belirtilen yapım şartlarına ve tekniğine uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki, ilgili poz detayında; “Yıkama işleminden 7 gün sonra son tesisat suyu numunesinin BSRIA BG29 Tablo 4’de belirtilen fiziksel ve kimyasal parametrelerde olduğı raporlanacaktır.” Düzenlemesine yer verilmiştir. Ancak söz konusu düzenlemeye aykırı olarak yıkama işlemi sonrası gerekli numune alma işlemleri yapılmamıştır. Bu bağlamda, flushing imalatına ilişkin ilgili parametrelerin hazırlanmadığı, mekanik tesisat yıkanması hususunda istenilen temizliğin yapıp yapılmadığının ölçülemediğı ve tesisattaki suyun temizlik derecelerinin belli olmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mekanik tesisat yıkama (flushing) işlemi için test işlemleri zamanında yapılmadığından dolayı düzenlenecek ilk hakedişte bulgu konusu poz ödemesinin tamamının düşüleceğı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapımı gerçekleştirilen işlerin ilgili pozlarında belirtilen yapım şartlarına ve tekniğine uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

b) Geçici Kabul Tutanağında Şerh Edilen İş Takibinin Yapılmaması

Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otoparkında bulunan asansör imalatlarının kısmi geçici kabul tutanağında şerh bırakılarak kabulün daha sonra yapılacağı belirtildiğı halde takibinin yapılmamasından dolayı asansörlerin kullanıma açılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Geçici kabul” başlıklı 41’nci maddesinde; taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici

idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunacağı, yapılan işlerin; işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunup bulunmadığı yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturulacağı, iş kabule hazır değilse, eksik ve kusurlu işleri gösteren ön inceleme tutanağı yapı denetim görevlisinin işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini tespit eden görüşleriyle birlikte en geç üç gün içerisinde idareye göndermesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu bağlamda, geçici kabulün işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunun ve kabule hazır olup olmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanması akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturularak işin sözleşme ve şartname hükümlerine göre incelenmesi, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığının tespit edilerek imalatın uygunluğuna karar verilmesi gerekmektedir.

2020 yılında tasfiyesi yapılan Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı İş'i'nde 2021 yılında Haliç Bilim Merkezi işi kapsamında imalatlar yapılmış, 2023 yılında da tamamlama ihalesine çıkılarak imalatlar tamamlanmıştır.

Yapılan incelemede, Haliç Bilim Merkezi İnşaatı İş'i'nde kısmen tamamlanmış olan “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Spor Merkezi ve Zeminaltı Otoparkı İnşaatı” asansör imalatlarının ilk iş kapsamında, işin süresi içerisinde yapıldığı, 15.09.2023 tarihinde onaylanan Kısmi Geçici Kabul Tutanağının kabul sürecinde tesisin daimi elektrik enerji temini işlerinin tamamlanamaması nedeniyle mekanik-elektrik cihazların devreye alma işlemlerinin daha sonra yapılması şartı ile kabul tutanağı ile imza altına alındığı, daimi enerjinin 29.02.2024 tarihinde geldiği, daha sonra tamamlama ihalesine çıkılan işin geçici kabulünün 06.03.2024 tarihinde onaylanarak açılışının yapıldığı ve faaliyete açıldığı ancak Haliç Bilim Merkezi İnşaatı İş'i kapsamında yapılan ve şerh konulan asansörlerin kullanım izin belgeleri için yüklenicinin 12.07.2024 tarihinde başvuru yaptığı ve 16.07.2024 tarihinde kullanım izinlerini aldığı, 26.11.2024 tarihinde yerinde yapılan incelemede asansörlerin kullanılmadığı görülmüş ve gerekli takibin İdarece yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ülkede yaşanan bazı iş kazaları sonrası asansörlerin güvenlik belgeleri (yeşil etiket) için hizmet veren birçok akreditasyon firmasının lisansının iptal edildiği veya askıya alındığı, akreditasyon süreci yeniden yapılanana kadar yeşil etiketle ilgili tüm aşamalarda önemli bir zaman kaybı olduğu,

bu nedenle; daimi enerjinin alınmış olduğu 29.02.2024 tarihinden, yeşil etiket alındığı 16.07.2024 tarihine kadar İdareden kaynaklanmayan gecikmelerin meydana geldiği, 16.07.2024 tarihinde yeşil etiket alınarak asansörler sorunsuz bir şekilde çalışır halde işletmeci birime teslim edildiği, şerhli yapılan kabullerdeki şerh konuların takibi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar asansörlerin güvenlik belgelerinin (yeşil etiket) alınması için yaşanan aksaklıkları ve teslimin sorunsuz şekilde yapıldığını ifade etse de, bulguda belirtildiği üzere işletmeci birimine teslimi yapılan ve şerh konulan asansörler için güvenlik belgelerinin (yeşil etiket) 16.07.2024 tarihinde alınmış olmasına rağmen 26.11.2024 tarihine kadar kullanıma açılmadığı ve bu hususa ilişkin konulan şerhe rağmen gerekli takibin yapılmamasına ilişkindir.

Bu itibarla, şerhli yapılan geçici kabul işlemlerinde şerh konulan imalatlarının takibinin yapılması gerekmektedir.

c) Yaklaşık Maliyette Yer Alan İmalat Analizinde İmalat Ölçü Biriminin Poz Tarifi ile Uyuşmaması

İlgili ihale kapsamında yaklaşık maliyette yer alan ve İdare pozu olan Özel.İnş.05 Tribün Temperli Cam korkuluk H:110 cm Yapılması (Tüm Nakliyeler Dahil) imalatının ölçü biriminin pozun tarifi ile uyuşmadığı görülmüştür.

Poz tarifi; iş kaleminin nasıl yapılacağı başta olmak üzere, yapımında kullanılan malzemelerin miktarları, yapım şekilleri ve sıraları, birim miktarının kapsamı ile birim fiyat ödemesine nelerin girip girmediğinin belirtildiği yazılı belgedir. Bu nedenle de poz tarifi, pozun imalat detayları ile birlikte birim fiyatını belirleyen öncelikli belge niteliğindedir.

Yapılan incelemede, “Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İş”nde Özel.İnş.05 Tribün Temperli Cam korkuluk H:110 cm Yapılması (Tüm Nakliyeler Dahil) pozunun ölçü biriminin metrekare olarak alındığı ve ödemelerinin bu ölçüm kapsamında yapıldığı ancak Özel.İnş.05 Tribün Temperli Cam korkuluk H:110 cm Yapılması (Tüm Nakliyeler Dahil) poz tarifinde imalat miktarlarının metretül olarak hesaplanması gerektiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Özel İnş.05 Tribün Temperli Cam korkuluk H:110 cm Yapılması (Tüm Nakliyeler Dahil) imalatına ait ödemenin

düzenlenecek ilk hakedişte poz tarifine uygun şekilde metretül olarak yapılacağı, İdarece hazırlanacak yeni yaklaşık maliyetlerde poz tarifi ile poz tanımı arasında çelişki olmaması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından hazırlanan ve yaklaşık maliyete konu edilen poz ölçü birimlerinin poz tarifleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 27: Yeni Birim Fiyat Uygulanan İşlerde Poz Onayı Alınmadan İmalatların Yapılması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı'na gerçekleştirilen ve yeni birim fiyat yapılan ihalelerin bir çoğunda yeni birim fiyatlı imalatlar yapıldıktan sonra poz onaylarının alındığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21'inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği,

Yeni fiyatın tespitinde de iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre yalnızca aşağıda belirtilen sıralamaya uyularak:

- Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,
- İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,
- İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler,
- Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler,

Dikkate alınarak belirtilen analizlerden birinin kullanılacağı ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin uygulanabileceği,

Yeni fiyatın yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanağın idarenin onayına sunularak otuz gün içerisinde idarece onaylanarak geçerli olacağı,

Belirtilmektedir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ilave işlerin bedelleri, yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden gerekli analizler yapılarak imalatların yapılması gerektiği, bu analizlere de ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin uygulanabileceği ve otuz gün içinde idarece onaylanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca yürütülen birçok yapım işinin yürütülmesi aşamasında İdare tarafından gerekli görülen ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı bulunmayan bazı imalatlar ortaya çıkmıştır. Yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlara ilişkin herhangi bir poz olurları alınmadan imalatların yapıldığı ve bazı yeni birim fiyatlı imalatların ise ticaret ve/veya sanayi odasınca onay beklenmeden ödemelerinin gerçekleştiği tespit edilmiştir.

İmalatların yapıldığı hakedişlerin incelenmesi sonucu, 2024 yılında devam eden işlerin bir çoğunda yapım tekniğini tarif eden analizler hazırlanmadan ve idare onayı olmadan yeni imalatların hakedişlere girdiği ve bedellerinin ödendiği görülmüş olup söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin örnek olarak: Haliç Bilim Merkezi İnşaatı kapsamında 731 adet yeni birim fiyat yapılmış yapılan yeni birim fiyatların 100'den fazlasında İdare onayları sonradan alınmıştır. Söz konusu örnek olayda olduğu gibi İdarece gerçekleştirilen ihalelerin büyük çoğunluğu söz konusu hatalı uygulama mevcuttur.

Yine, Haliç Bilim Merkezi İnşaatı kapsamında yeni birim fiyatlı imatlardan ticaret ve/veya sanayi odasınca onayı beklenmeden, bütün ödemeleri yapılan iş kalemlerine aşağıda yer alan pozlar örnek verilebilir:

Tablo 31: Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Alınmadan Ödemesi Yapılan Bazı Pozlar

Poz No:	İsim	Birim

YFZ. İ.39-G	Fotoselli Kapı Yapılması	Adet
YFZ. İ.40-G	Asfalt Silimi Yapılması	m ²
YFZ. İ.29-G	100x100 cm H:8 cm paslanmaz çelikten, pistonlu, kaldırma aparatlı, çesan demirli müdahale kapağının temini ve yerine montajı	Adet
YFZ. İ.36-G	Seksiyonel Kapı Yapılması (4000x2950)	Adet

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yeni birim fiyatların hazırlanmasında özellikle faturaya dayalı analizler için faturaların ilgili Ticaret Odasından onaylanması gerekliliği nedeniyle birbirini takip eden imalatların yapımının aksamaması adına ilgili imalatların yapıldığı, ara hakedişlerde söz konusu fiyatlar belirlenene kadar Ticaret Odasına giden geçici poz ödemelerinde imalat miktarının %70'i oranında, yayımlanan Kurum kitaplarında yer alan geçici poz ödemelerinde ise imalat miktarının %90'ı oranında ödeme yapıldığı, yeni birim fiyat analizlerinin imalat öncesi hazırlanması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar birbirini takip eden imalatların yapımının aksamaması için yeni birim fiyatlı pozların analiz ve fiyatlarının imalatlardan sonra hazırlanarak belirlendiği ifade edilmiş olsa da mevzuat hükmü gereğince yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlı imalatlar üzerinden gerekli analizlerin hazırlanması ve başkanlık olurları alındıktan sonra imalatların yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yeni birim fiyatın uygulandığı hakedişler göz önüne alındığında, analiz oluşturulmadan ve İdare onayları alınmadan imalatların gerçekleşmesi hem mevzuat hükümlerine hem de işin fen ve sanat kurallarına uygunluğuna aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 28: İdarece Toplanan Asfalt Kırıklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından serimi yapılacak mahallerden sökülen kırık asfaltların depolanarak sonraki süreçte kullanıldığı halde muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve depolanan asfalt kırıkları için varlık işlem fişi düzenlenmediği görülmüştür.

a) Tekrar Kullanılma Kabiliyeti Olan Asfalt Kırıklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdarece asfalt serimi yapılacak mahallerden sökülen kırık asfaltların depolanarak sonraki süreçte kullanıldığı halde muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "15-Stoklar" başlıklı 113'üncü maddesinde; bu hesap grubunun, kurum ambar ve atölyelerinde; satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen mallar ile artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde kullanılacak veya paraya çevrilebilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı, aynı Yönetmelik'in "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı" başlıklı 155'inci maddesinde de bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği ifade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde ise taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşturularak ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere, İdare ambar ve atölyelerinde satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak üzere edinilen mallar ile artık gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde kullanılacak veya paraya çevrilebilecek varlıkların değerlerinin takdir edilerek 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece yeni imalatlar kapsamında sökülen asfaltların kırılarak depolandığı, serimi yapılan bazı yollarda tekrardan bu asfaltların kullanıldığı veya başka idarelere kullanılmak üzere hibe edildiği fakat depolamaya ilişkin herhangi bir muhasebe kaydına alınmadığı tespit edilmiştir. 2024 yılı itibarıyla Avrupa ve Anadolu yakası olmak üzere iki farklı depolama alanına, Avrupa yakasına 368.598 ton, Anadolu yakasına ise 184.667 ton

toplamda 553.265 ton asfalt kırığı girişı yapılmış bununda 238.404 tonu kullanılmış ancak herhangi bir muhasebe kaydı tutulmamıştır.

Sonuç olarak, İdarece asfalt sökümü sonucunda elde edilerek depolanan asfalt kırıklarının 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

b) Depolanan Asfalt Kırıkları İçin Varlık İşlem Fişi Düzenlenmemesi

İdarece depolanan asfalt kırıkları için varlık işlem fişi düzenlenmediği ve kullanmak üzere talepte bulunan kurum ve kuruluşlara herhangi bir izne ve sorumluluğa dayanmadan hibe olarak verildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasının (c) bendinde; taşınırın giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemenin taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları kapsamında olduğu belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınırın kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; Kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde de; taşınır, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği ve giriş ve çıkış kayıtlarının varlık işlem fişine dayanılarak yapılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerinden de anlaşıldığı üzere, taşınır kayıtlarını tutmak taşınır kayıt yetkilisinin sorumluluğundadır. Aynı zamanda, bütün taşınırın kayıtlara alınması, edinme şekline bakılmaksızın giriş, bağışlandığında veya yardım yapıldığında Taşınır İşlem Fişine dayanılarak çıkış kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, asfalt yapımı sırasında sökülen eski asfaltlardan elde edilen asfaltların geri dönüştürülerek tekrar kullanılabildiği, bu asfaltların Anadolu Yakası ve Avrupa Yakası olarak iki farklı ambarda depolandığı, bazı ilçe belediyelerine, köylere veya kamu kurumlarına kullanılmak üzere hibe edildiği fakat herhangi bir varlık işlem fişi tutulmadığından hibenin kime ve neye dayanarak verildiğine ilişkin görev ve sorumlulukların tesis edilemediği

tespit edilmiştir. Toplam asfalt kırıklarının ton bazında 16.12.2024 tarih itibarıyla toplamaları aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 32: Asfalt Kırığı Giriş Çıkış Miktarları ve Toplamı

Bölge	2023 Sonu	2024 Mevcut	2024 Dönem Toplamı (Ton)	Kullanılan (Ton)	2024 Sonu Kalan Miktar Toplam (Ton)
Avrupa Yakası					
1.Bölge	35.326,00	34.475,00	69.801,00	32.788,00	37.013,00
2.Bölge	75.278,00	91.042,00	166.320,00	56.320,00	110.000,00
3.Bölge	3.980,00	74.390,00	78.370,00	35.510,00	42.860,00
4.Bölge	23.798,00	36.140,00	59.938,00	40.934,00	19.004,00
5.Bölge	28.048,00	82.690,00	110.738,00	100.858,00	9.880,00
6.Bölge (Avrupa)	16.151,00	49.861,00	66.012,00	55.220,00	10.792,00
Toplam (Ton)	182.581,00	368.598,00	551.179,00	321.630,00	229.549,00
Anadolu Yakası					
6.Bölge(Anadolu)	-	16.884,00	16.884,00	16.772,00	112,00
7.Bölge	48.172,00	84.398,00	132.570,00	128.977,00	3.593,00
8.Bölge	600,00	60.774,00	61.374,00	56.874,00	4.500,00
9.Bölge	4.611,00	22.611,00	27.222,00	26.572,00	650,00
Toplam (Ton)	53.383,00	184.667,00	238.050,00	229.195,00	8.855,00

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda belirtilen hususa ilişkin stok takip programı veya uygulaması geliştirilerek izlemesinin yapılacağı ve gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bağış veya hibe olarak verilecek asfalt kırıklarından dönüştürülmüş asfaltın varlık işlem fişi ile çıkışlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 29: İhale Sonuçlarının Öngörülen Sürede Kamu İhale Kurumuna Bildirilmemesi

Bazı yapım işi ve hizmet alım işi ihalelerinde sözleşme imzalandıktan sonra Kamu İhale Kurumu'na gönderilmesi gereken İhale Sonuç Formunun zamanında gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sonuç bildirimleri" başlıklı 30.6.2'nci maddesinde; sözleşmenin taraflarca imzalanmasından sonra hazırlanacak İhale Sonuç Formunun en geç on beş gün içinde Kamu İhale Kurumu'na Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gönderileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işi ve hizmet alım işi ihalelerinde sözleşme imzalandıktan sonra Kamu İhale Kurumu'na gönderilmesi gereken İhale Sonuç Formunun on beş günlük süre içerisinde gönderilmediği tespit edilmiştir. Tespiti yapılan bazı işler örnek olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 33: İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarih Örnekleri

İşin Adı	Sözleşmenin İmzalandığı Tarih	İhale Sonuç Formu Gönderilme Tarihi	Geçen Süre (Gün)
2023/1223204 İKN'li 2024 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Ait Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alımı İşİ	28.12.2023	28.03.2024	91
2024/432803 İKN'li 4 Aylık Yemek Hizmeti Alım İşİ	29.03.2024	19.09.2024	174
2023/1554159 İKN'li 2024 Yılı Muhtelif Gençlik ve Spor Organizasyonları ile Bu Organizasyonların Tanıtım Duyuru Çalışmaları Hizmet Alım İşİ	12.02.2024	19.09.2024	220
2024/146282 İKN'li 2024 Yılı İstanbul Anadolu Yakası 1.Grup Belediye Mülkleri ve Kamu Binalarının Bakım ve Onarımı İşİ	05.04.2024	21.05.2024	46
2023/1405464 İKN'li 2024 Yılı İBB Lojmanları Bakım, Onarım ve Tadilatı İşİ	19.02.2024	22.03.2024	32

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda yer 2023/1405464 kayıt numaralı 2024 Yılı İBB Lojmanları Bakım, Onarım ve Tadilatı İşİ'ne ait sözleşme vergi beyanlarının beklenmesi nedeniyle söz konusu gecikmenin gerçekleştiği, diğer ihalelere ait sonuç formlarının ise sehven gönderilmemiş olduğu, sonraki süreçte mevzuatın belirlediği süreler dahilinde işlem tesis edilmesi hususuna dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihalesi yapılan ve sözleşmesi imzalanan işlere ilişkin İhale Sonuç Formunun gerekli süre dâhilinde Kamu İhale Kurumu'na bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Alt Yüklenici Sözleşmelerine İlişkin Gerekli Kontrollerin Sağlanmaması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen ve 2024 yılında hakediş ödemeleri devam eden bazı işlerde, yüklenici ile alt yükleniciler arasındaki alt yüklenicilik sözleşmelerinin imzalandıktan sonra İdare tarafından alt yüklenici onaylarının verildiği, alt yükleniciler için yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı ve İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür.

a) Bazı Asfalt İhalelerinde Alt Yüklenici Sözleşmesi İmzalandıktan Sonra İdare

Onayı Alınması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığınca ihale edilen bazı yapım işlerinde idare onayı verilmeden yüklenici ile alt yüklenici sözleşmelerinin imzalanarak yer teslimlerinin yapıldığı ve işe başlandıktan sonra İdare tarafından alt yüklenici onaylarının verildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde; İdare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlamadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin İdareye verilmesi gerektiği belirtildikten sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, bazı asfalt ihalelerinde sözleşme imzalama ve onay tarihleri karşılaştırıldığında yüklenici ile alt yüklenici sözleşmelerinin imzalanarak yer teslimlerinin yapıldığı ve işe başlandıktan sonra İdare onayının alındığı tespit edilmiştir. Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılan ihalelerde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereğince alt yüklenicilerin yasaklılık kontrolleri yapılmakla birlikte, gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare onayı olmadan alt yüklenici sözleşmesinin imzalanarak iş yeri tesliminin yapılmaması gerekmektedir.

b) Alt Yüklenicilerin İhale Yasaklısı Olup Olmadığının Sorgulanmaması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, alt yüklenici sözleşmesi İdareye sunulduğu halde alt yükleniciler için yasaklılık teyidi yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye Katılamayacak Olanlar" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında bentler halinde kimlerin ihalelerde yüklenici veya alt yüklenici olarak kendileri veya başkaları adına ihaleye katılamayacakları açıklanmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinin

dördüncü fıkrası uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanların, 11’inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanların, 58’inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanların ve 53’üncü maddenin (b) bendinin 8’inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı kararda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 26’ncı maddesi uyarınca yasaklı olanların alt yüklenici olamayacağı, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerin bu işte alt yüklenici olamayacağı belirtilmiş, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ise ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılmayacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

Buna göre alt yüklenicilerin de ihaleye katılanlar gibi ihaleye katılabilme ve yasaklı olmama şartlarını taşımaları zorunludur. Sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici tarafından İdareye alt yüklenici çalıştırmak için başvurulduğu hallerde İdare tarafından alt yüklenici ile ilgili yasaklılık kontrollerinin yapılması ve ihalelere katılabilme şartlarının gözetilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ilgili Daire Başkanlığınca yaptırılan yapım işlerinde İdareye alt yüklenici sözleşmelerinin sunulduğu ancak İdare tarafından, çalıştırılan alt yüklenicilerin yasaklılık kontrollerinin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare onayı ile alt yüklenici çalıştırılan işlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği alt yüklenicilerin yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

c) İdarenin Onayı Olmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu suretle mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak denetlenemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde; idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlanmadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin idareye verilmesi gerektiği belirtildikten

sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı düzenlemesine yer verilmiştir.

Ayrıca 4735 sayılı Kanun'un "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesi, alt yüklenicileri de yüklenici ile beraber kesin kabul tarihinden sonraki on beş yıl boyunca ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu tutmuştur. Yine 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği haller arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarelerden onay alınmaksızın alt yüklenici çalıştırılması mümkün değildir. Söz konusu onay alınmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda, mevzuatın öngördüğü birçok hususun idareler tarafından kontrol edilebilme imkânının azalacağı, alt yüklenici olması yasaklanmış gerçek veya tüzel kişilerin bu durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ihalelere 2022/425385 kayıt numaralı Avrupa Yakası 1, 3 ve 4 Bölge Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama Yama Yapılması ile Baca Izgara Yükseltme İşİ ile 2022/425263 kayıt numaralı Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ, 2018/509096 kayıt numaralı Haliç Bilim Merkezi İnşaatı İşİ, 2023/772341 kayıt numaralı Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı İşİ örnek olarak verilebilir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarece gerekli hassasiyetin gösterildiği, yapım işlerinin ifasında çok sayıda iş kalemi bulunduğu ve yapılan bazı iş kalemlerinin yüklenicilerin kendi marifetiyle gerçekleştirildiği, bu doğrultuda; her farklı iş kaleminde alt yüklenici onayı gerekmeyeceği, İdarece sadece iş grubu bazında ve alt yüklenici çalıştırılması gereken durumlarda alt yüklenici onayları verildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, iş kalemi için yapılan alt yüklenicilere İdare onayı gerekmeyeceği, iş grubu bazında çalıştırılan alt yüklenicilere İdare onayı verildiği ifade edilmiş

olsa da ilgili mevzuatında iş kalemi/iş grubu ayrımı yapılmadığı, İdarenin onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırılmayacağı ifade edilmektedir. Ayrıca İdare cevabında alt yüklenici onayı verildiğini ifade etse de yukarıda örneği verilen işler kapsamında çalıştırılan alt yüklenicilere ilişkin İdarenin herhangi bir onayı olmadığı, yapılan denetimler kapsamında tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, alt yükleniciler ile imzalanan sözleşmelerin İdare onayına sunulması ve bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilerek gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 31: Kesin Hakediş Raporunun Mevzuatta Öngörülen Süreler İçinde Düzenlenmemesi

İdarenin yapmış olduğu bazı ihalelerde kesin kabul işlemlerinin yapılmasına rağmen kesin hakediş raporunun mevzuatta öngörülen süreler içinde düzenlenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi" başlıklı 40'inci maddesinde; yapı denetim görevlisinin, yüklenici veya vekili ile birlikte işin gidişine paralel olarak daha önce hazırlanıp karşılıklı imzalanmış bulunan kesin metraj ve hesaplar ile işin gidişine paralel hazır olmayanları, birlikte tamamlayıp imzalayarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye teslim etmek zorunda olduğu, kesin metraj ve hesapların düzenlenmesi sırasında yüklenici veya vekili, yapı denetim görevlisinin yazılı tebliğine rağmen hazır bulunmadığı takdirde, yapı denetim görevlisinin hesapları tek taraflı olarak hazırlayacağı ve geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye sunacağı, idarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacağı, aksi halde yüklenici, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin devamında ise kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği belirtilmiştir.

Yine mezkûr maddede; kesin metraj ve hesapların yapılıp onaylanmasına ve kesin hakedişin düzenlenmesine ait yukarıdaki sürelerin, ancak mücbir sebeplerle, ihale yetkilisinin onayı ile yeteri kadar uzatılabileceği ve bu onay yetkisinin alt kademelere verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kesin hesap ve kabul işlemlerinin geçici kabul yapıldıktan sonra en fazla 6 ay sonra idareye sunulması, idarenin de kesin hesabın kendisine sunulmasından itibaren 6 ay içerisinde onaylaması, onay tarihlerinin sonuncusundan itibaren en çok 30 gün içinde kesin hakediş raporunun düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelere ilişkin kesin kabul yapılmış olmasına karşılık Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde öngörülen sürelerle uyulmaksızın hakediş raporları düzenlendiği tespit edilmiştir.

Tablo 34: Kesin Hakedişi Geç Yapılan İhalelere İlişkin Örnekler

İhaleyi Gerçekleştiren Müdürlük	İşin Adı	Kesin Kabul Tutanağının Onaylandığı Tarih	Kesin Hakediş Onay Tarihi
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Silivri İstanbul Sanat ve Meslek Eğitimi Kurs Merkezi İnşaatı	27.04.2016	28.03.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Kartal Kreş İnşaatı	17.04.2019	9.10.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Emniyet Müdürlüğü Arasındaki Protokol Kapsamında Türkiye Geneli Yapılacak Emniyet Hizmet Binaları İçin 2.Grup Müşavirlik Hizmeti	17.03.2020	7.05.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Geneli 1. Grup Muhtelif Türbe ve Hazine Restorasyonu İnşaatı	18.09.2020	28.02.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Eyüp Sultan Türbesi Restorasyon Tamamlama İnşaatı	11.11.2021	26.08.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Eyüp İlçesinde 5 Adet Tarihi Yapının Restorasyonları Tamamlama İnşaatı	22.10.2021	23.01.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Başakşehir Kayabaşı Engelli Rehabilitasyon Merkezi İnşaatı	23.05.2022	12.06.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Panorama 1453 Müzesi Giriş Yapılarının Düzenlenmesi	4.11.2022	15.10.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Geneli Cephe Rehabilitasyonu 1. Grup İnşaatı	15.08.2022	9.05.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Bayrampaşa Belediye Başkanlığı Yanı Zeminaltı Otoparkı Tamamlama İnşaatı	14.09.2022	12.03.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım Onarım ve Ek Hizmet Yapıları VII. Grup İnşaatı	18.05.2023	6.08.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Sancaktepe Katı Atık Aktarma İstasyonu İnşaatı	29.12.2023	23.12.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Geneli Tarihi Yapıların Bakım, Onarım ve Restorasyonu 2. Grup İnşaatı	19.02.2024	25.12.2024

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguya konu edilen kesin hakediş raporlarının düzenlenmesine yönelik mevzuatta öngörülen yasal sürelerle riayet edilmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerde kesin hakediş raporunun mevzuatta öngörülen süreler içinde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelerde, geçici kabul tarihi ile kesin kabul tarihi arasındaki sürenin idari şartnamede öngörülen teminat süresinin oldukça üzerinde olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "teminat süresi" başlıklı 42'nci maddesinde; geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçecek sürenin teminat süresi olduğu, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa teminat süresinin on iki aydan az olamayacağı belirtilmiştir.

Aynı Şartname'nin 44'üncü maddesinde kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonu oluşturularak kesin kabul yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece resen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği belirtilmiştir. Geçici ve kesin kabuller arasında, yüklenici tarafından yapılması gereken, sürekli bakım niteliğindeki işlerin sözleşme uyarınca yapılıp yapılmadığı kabul komisyonu tarafından incelenerek tespit olunacağı ve bütün yükümlülüklerini yerine getirmiş olduğu ve kendisine yüklenebilecek kesin kabulü engelleyecek bir kusur ve eksiklik görülmediği takdirde kesin kabul tutanağının düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanacağı belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden, yapım işlerinde ihale dokümanlarında öngörülen teminat süresinin bitiminde kesin kabul komisyonunun kurulup kesin kabul işlemlerinin tamamlanması ve akabinde tutanağın imzalanması ile kesin kabul işlemlerinin bitirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan bazı ihalelerin idari şartnamelerinde öngörülen teminat sürelerinin bitiş tarihinden bir hayli sonra kesin kabul işlemlerinin yapıldığı, bazı ihalelerde ise uzun bir süre geçmesine rağmen kesin kabul işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda teminat sürelerini aşan ihalelere ilişkin bazı örnekler gösterilmiştir.

Tablo 35: Teminat Sürelerini Aşan İhaleler

İlgili Müdürlük	İşin Adı	Geçici Kabul İtibar Tarihi	Teminat Süresi	Teminat Süresinin Bitiş Tarihi	Kesin Kabul Tutanağının Onaylandığı Tarih	Gecikilen Süre (Gün)
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Eyüp Meydanı ve Yakın Çevre Yolları Düzenleme İnşaatı	10.03.2023	365 Gün	09.03.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Haliç Su Sporları Merkezi İnşaatı	29.03.2023	365 Gün	28.03.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Küçükçekmece Atakent Mahallesi Gençlik Merkezi ve Yurt İnşaatı	03.09.2023	365 Gün	02.09.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Alibeyköy Lojistik Merkezi İnşaatı	05.09.2023	365 Gün	04.09.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Haliç Bilim Merkezi İnşaatı	15.08.2023	365 Gün	14.08.2024	09.12.2024	117
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Avrupa Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları X. Grup İnşaatı	20.09.2023	365 Gün	19.09.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Üsküdar Mimar Sinan Anma Meydanı İnşaatı	21.09.2023	365 Gün	20.09.2024	31.12.2024	102
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları VIII.Grup İnşaatı	20.11.2023	365 Gün	19.11.2024	Yok	-
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Adalar İlçesi Büyükkada Nizam Cami İnşaatı	13.12.2023	365 Gün	12.12.2024	Yok	-

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare tarafından yapılan sözleşmeler kapsamında yüklenicilerden alınan kesin teminatların süresiz olduğu, geçici ve kesin kabul arasındaki 12 aylık bakım süresinin uzaması durumunda herhangi bir olumsuzluğa neden olmadığı, İdare tarafından mevcut iş sayısı ve yoğunluğundan dolayı bulguya konu olası sorunların oluşmasına mahal vermemek için kısmi kabuller yapıldığı ve sonraki süreçte geçici ve kesin kabul tarihleri arasında belirlenen yasal süreye uyulması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar alınan teminat mektuplarının süresiz olduğu ifade edilse de bulgu konusu husus teminat mektubu süreleri ile ilgili değildir. Zira Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Teminat süresi" başlıklı 42'nci maddesinde; geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçecek sürenin teminat süresi olduğu, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa teminat süresinin on iki aydan az olamayacağı belirtilmiştir. Nitekim madde metninde teminat mektubu

ile ilgili bir husustan bahsedilmemiş olup İdarelerin gerçekleştireceği yapım işlerinin geçici ve kesin kabul süreleri arasındaki teminat sürelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak İdare tarafından yukarıdaki tabloda yer alan ve teminat süreleri belirlenen işlerin kesin kabul işlemleri mevzuata uygun süreler içinde tamamlanmadığı görülmüş olup ayrıca bulgu edilen hususun teminat mektubu ile ilgisi olmadığından İdarenin cevabı yerinde görülmüştür.

Kesin kabul işlemlerinin geç yapılması muhtelif sıkıntılar doğurabilecektir. Şöyle ki;

- Zaman içerisinde idarece inşaatta yapılan değişiklikler, eklemeler ve kullanım sonucu oluşacak hasarlar yüklenicinin kusurlarının gizlenmesine neden olabileceği için yükleniciden kaynaklı kusurların sağlıklı tespit edilememesine ve sağlıklı bir kesin kabul yapılmasına engel teşkil edebilecektir.

- Süreye bağlı kesin teminatların süresinin bitmesi sonrası tespit edilecek kesin kabul eksiklerinin idarece yüklenicinin nam ve hesabına yaptırılması ve tahsilini zorlaştırabilecektir.

- Yüklenicinin ölümü, iflası vb. durumlarda kabulde tespit edilecek eksik ve kusurların giderilmesinin imkânsız hale gelebilecektir. Sürecin uzamasıyla kabul aşamasında tespit edilecek eksik ve kusurlarda sorumlu kamu görevlilerinin sorumluluğunun tespiti zorlaşabilecektir.

Sonuç olarak, geçici kabul tarihi ile kesin kabul tarihi arasındaki sürenin, öngörülen teminat süresinin üzerinde olmaması gerekmektedir.

BULGU 33: Resmi Pozlar İçindeki Miktarın Değiştirilmesi

İdare tarafından ihale edilen bazı işlerde kullanılan resmi kurum poz analizlerde bulunan işlerin imalat katsayılarının değiştirildiği görülmüştür.

Poz tarifi; iş kaleminin nasıl yapılacağı, yapımında kullanılan girdilerin miktarları, yapım şekilleri, öncelikleri ve birim miktarının kapsamı ile birim fiyat ödemesine nelerin dahil edilip edilmediğinin belirtildiği bilgi ve/veya belgelerdir. Analiz ise inşaat işlerinde pozların hangi rayiçlerden oluştuğunu gösteren detay tabloları ifade etmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İller Bankası, Devlet Su İşleri, Karayolları, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi idareler her yıl pozlar için güncel fiyat yayımlamakta, böylece ihaleye çıkacak olan resmi kurumlar, ihaleye çıkacakları inşaat işinin yaklaşık olarak maliyetini bu pozlar üzerinden hesaplamaktadır. Yapım

İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde; “Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır: ... İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren (Değişik ibare: 08.08.2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18.08.2019) analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler...” denilerek yeni birim fiyat analizlerinin hazırlanmasında resmi kurum analizlerinin de kullanılmasına ilişkin atıf, bu analizlerin işin gerçek girdi miktarları olarak kabul edildiğini göstermektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2019 ve sonrası için yayımlanan kitabından örnek olarak:

Tablo 36: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na Ait Örnek Birim Fiyat Analizleri

Analiz Format No :1	İNŞAAT İŞ KALEMLERİ BİRİM FİYAT ANALİZLERİ					Tarih: 1.01.2021
İş Kalemi / İş Grubu No :	Analizin Adı :					Ölçü Birimi :
15.530.1905	Alçı levhalar ile çift iskeletli askı sistemli asma tavan yapılması (Askı çubuğu mesafesi aynıyönde 900mm,anataşıyıcı profil mesafesi 1000mm, tali taşıyıcı profil mesafesi 500mm aks aralıkları ile) (12,5 mm tek kat standart alçı levha ile)					m ²
Poz No	GİRDİLER	Ölçü Birimi	Miktarı	Birim Fiyatı	Tutarı	
	Malzeme:					
10.240.5583	12,5 mm kalınlığında standart (Tip A) alçı levha	M2	1.05	5,00	5,25	
10.200.3003	Tavan U 28 profilli 0.50 mm kalınlıkta, yanak yüksekliği en az 27 mm, sıcak daldırma galvanizli, akma dayanımı en az >=140N/mm2 olan sacdan mamul, >=Z100 (TU28) (Alçı levhalar için)	MT	0.84	2,50	2,10	
10.200.3002	Tavan C 60 profilli en az 60x27 mm ebatlarında ve 0.60 mm kalınlıkta, sıcak daldırma galvanizli, akma dayanımı en az >=140N/mm2 olan sacdan mamul, >=Z100 (TC60) (Alçı levhalar için)	MT	3.675	4,95	18,19	
10.200.3032	Yalıtım bandı (3 mm polietilen süngerden mamul kendinden yapışkanlı genişlik : 5 cm	MT	0.8	0,27	0,22	
10.200.3026	Ekleme parçası, 9 cm uzunlukta, 0.6 mm kalınlıkta sıcak daldırma galvanizli, akma dayanımı en az >=140N/mm2 olan sacdan mamul, >=Z100	AD	0.7	0,60	0,42	
10.420.1012	Vida ve plastik dübel	AD	1.6	0,27	0,43	
10.200.3137	Çelik dubel (6x45 vida, kovan, l-demir ve somun dahil)	AD	1.7	0,45	0,77	
10.200.3132	Askı çubuğu 80 cm (4 mm galvanizli çubuk, uzunluk:80 cm)	AD	1.7	0,50	0,85	

10.200.3024	Askı maşası "T" tipi,11.5 cm uzunlukta, >1 mm kalınlıkta sıcak daldırma galvanizli, akma dayanımı en az $\geq 140\text{N/mm}^2$ olan sacdan mamul, paslanmaz çelik yaylı, $\geq Z100$	AD	1.7	1,10	1,87
10.200.3023	Klips 7.5 cm uzunlukta, 0.8 mm kalınlıkta sıcak daldırma galvanizli, akma dayanımı en az $\geq 140\text{N/mm}^2$ olan sacdan mamul, $\geq Z100$	AD	4.6	0,27	1,24
10.420.1013	Her ebatta 1 kutu (1000adet) borazan vida	KUT U	0.017	29,50	0,50
10.200.3031	Derz bandı (cam elyafından mamul,kendinden yapışkanlı genişlik: 5 cm)	MT	1.6	0,17	0,27
19.100.2434	Derz dolgu alçısı harcı hazırlanması	M3	0.0005	570,37	0,29
	İşçilik:				
10.100.1033	Alçı levha ustası	SA	1.4	22,50	31,50
10.100.1038	Alçı levha usta yardımcısı	SA	1.4	16,75	23,45
10.100.1062	Düz işçi (inşaat işçisi)	SA	0.2	16,45	3,29
	(İnşaat yerindeki yükleme, yatay ve düşey taşıma, boşaltma dahil)				
Kârsız Toplam					90,64
% 25,00 Kâr ve Genel Giderler					22,66
Toplam Tutar					113,30

Örnekte de görüldüğü üzere, her pozun bir poz numarası olmakta ve bu numara, ilgili iş kalemini tanımlayan bir kod görevi görmektedir. Analizde belirtilen pozların miktarları ise esas yapılmak istenen iş için gerekli girdileri ifade etmektedir.

Yapılan incelemede, bazı ihalelerde Resmi Kurum pozlarından bazılarının katsayılarının değiştirildiği tespit edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere analizler imalatın girdi miktarlarını gösterdiğinden, girdi miktarlarının yani katsayıların değiştirilmesi mümkün değildir.

Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin bazı örnekler şu şekildedir;

- Tesisler bakım ve Onarım Müdürlüğüne ihale edilen 2022 Yılı Avrupa Yakası Okul Spor Salonları ve Belediye Mülklerinin Bakım ve Onarımı İşi kapsamında YFZ.İNŞ.05 Münferit işlerde kenet Sistemi İmalatı pozu analizinde; bu pozun 77.125.1004 No'lu pozdan faydalanılarak işçilik imalatlarının alındığı belirtildiği halde, PTT Genel Müdürlüğü 2019 ve Sonrası Kitabında bulunan 77.125.1004 pozu analizinde 10.100.1062 Düz işçi (inşaat işçisi) için miktarı 0,05 belirlenmişken 0,10 olarak değiştirildiği, aynı şekilde 10.100.1064 Çırac için miktarı 1,75 belirlenmişken 1,80 olarak değiştirildiği,

- Beykoz Paşabahçe Mahallesi 195 Ada 3, 38, 40, 41 Parsellerde Yer Alan Çubuklu Siloları 2.Etap Restorasyonu ve Müze-Sergi Teşhir Tanzim Uygulama İşi kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019 ve Sonrası Kitabında bulunan 15.120.1009 Makine ile Patlayıcı Madde Kullanmadan Çok Sert Kaya Kazılması (Serbest Kazı) pozu kullanılarak yapılan

imalatın analizinde yer alan 19.100.1027 Kazıcı yükleyici (100 hp) (maksimum 2,5 m3) 1 saatlik ücreti için girdi miktarı 0,025 belirlenmişken 0,03 olarak değiştirildiği, aynı şekilde KGM/03.587/3 Vinçin Bir Saatlik Ücreti (130 HP gücünde, 8-25 m bom uzunluğunda ortalama 25 ton kaldırma kapasiteli lastik tekerlekli hidrolik vinç) pozu kullanılarak yapılan imalatın analizinde yer alan 10.100.1059 Yağcı pozu girdi miktarı 1,00 belirlenmişken 1,80 olarak değiştirildiği,

Anlaşılmış olup örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2022 yılı Avrupa Yakası Okul Spor salonları ve Belediye Mülklerinin Bakım ve Onarımı İşine ilişkin söz konusu analizin bilgisayar ortamında hazırlanması sürecinde kullanılan programda rakamların sehven yuvarlanması sonucu hata meydana geldiği, ancak pozun hakedişe girmemesinden dolayı kamu zararı oluşmadığı, Beykoz Paşabahçe Mahallesi 195 Ada 3, 38, 40, 41 parsellerde yer alan Çubuklu Siloları 2. Etap Restorasyonu ve Müze-Sergi Teşhir Tanzim Uygulama İş'i'nde sözleşmesinde yer alamayan ve fenni olarak yapılması zorunlu olan uygulamalar için fiyat oluru alınarak 20.11.2023 tarihli 1 no.lu hakedişe giren; 15.120.1009 Makine ile Patlayıcı Madde Kullanmadan Çok Sert Kaya Kazılması (Serbest Kazı) pozu dijital (excell) olarak hazırlandığından 19.100.1027 Kazıcı yükleyici (100 hp) (maksimum 2,5 m3) rayıcı 1 saatlik ücreti için girdi miktarı 0,025 olması gerekirken; virgülden sonraki 2 haneye yuvarlandığı, böylece sehven 0,03 olarak girildiği, bir diğer poz olan KGM/03.587/3 Vinçin Bir Saatlik Ücreti (130 HP gücünde, 8-25 m bom uzunluğunda ortalama 25 ton kaldırma kapasiteli lastik tekerlekli hidrolik vinç) pozu dijital (excell) olarak hazırlandığından 10.100.1059 Yağcı pozu girdi miktarı bir üst satırda yer alan 10.100.1055 Operatör Makinist rayicindeki 1,80 miktarı sehven eklendiği, Beykoz Paşabahçe Mahallesi 195 Ada 3, 38, 40, 41 parsellerde yer alan Çubuklu Siloları 2. Etap Restorasyonu ve Müze-Sergi Teşhir Tanzim Uygulama İş'i'nde 20.05.2024 tarihinde geçici kabulün yapıldığı ancak kesin hesap işlemlerinin henüz tamamlanmadığı, söz konusu işe ait kesin hesap çalışmalarına başlanıldığı, bahse konu pozların hazırlanması esnasında sehven yapılan hataların düzeltileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, resmi kurum pozları kullanılarak gerçekleştirilen imalat girdi miktarlarının işin gereği için yeterli olduğu, resmi olarak yayımlanmasının sebebinin de bundan kaynaklandığı, girdi miktarlarının değiştirilmesinin işin yapım şartlarına ve ölçüsüne uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 34: Yapımı Gerçekleştirilen Bazı İşlerin Geçici Kabulleri Yapılmadan ve Teslim Tutanakları Olmadan İşletmeye Açılması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı yapım işlerinin geçici kabulleri yapılmadan ve teslim tutanakları olmadan faaliyete açıldığı ve işletildiği görülmüştür.

a) Bazı Yapım İmalatlarının Geçici Kabulü Yapılmadan Açılışı Yapılarak Kullandırılması

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı yapım işlerinin geçici kabulü yapılmadan faaliyete açıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'nci maddesinde; taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunacağı, yapılan işlerin; işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunup bulunmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturulacağı, iş kabule hazır değilse, eksik ve kusurlu işleri gösteren ön inceleme tutanağı yapı denetim görevlisinin işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini tespit eden görüşleriyle birlikte en geç üç gün içerisinde idareye göndermesi gerektiği belirtilmektedir.

Daha sonrasında yükleniciye 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, kusur ve eksiklerin giderilmesi için yapı denetim görevlisinin belirttiği yaklaşık bitim tarihi de dikkate alınarak, en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarda bulunacağı, kabul komisyonu gerçekleştirilen işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceleyerek işi kabule uygun bulmadığı takdirde, mevcut durumu ve işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini bir tutanakla tespit ederek ve idareye bildireceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri" başlıklı 5'inci maddesinde; geçici kabul komisyonunun, kurulmasından itibaren en geç on (10) gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 42'nci maddesine göre inceleyip muayene edeceği ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yaparak geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 8'inci maddesinde ise; geçici kabul inceleme ve muayenesi sırasında, komisyonun kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve noksanlıklar tespit etmesi durumunda, bu eksiklikleri tutanakta belirleyeceği ve görülen kusur ve noksanlıkların giderilerek tamamlanması için işin özelliğine göre yeterli süreyi belirleyeceği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, geçici kabulün işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanması ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonunun oluşturularak işin sözleşme ve şartname hükümlerine göre incelenerek, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığının tespit edilerek imalatın uygunluğuna karar verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023/1175568 "Adıyaman İli Merkez Yaylakonak Beldesi Çatdere Köprüsü İnşaatı İş'i" kapsamında yapılan Çatdere Köprüsünün geçici kabul yapılmadan kullanıma açıldığı, yapımı gerçekleştirilen birçok çocuk eğitim merkezinin geçici kabul yapılmadan ilgili müdürlüğüne, zeminaltı otoparkların ise geçici kabul yapılmadan İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi'ne (İSPARK AŞ) tesliminin yapıldığı, Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğünce yapımı tamamlanan Halkalı Stadının da geçici kabulü yapılmadan faaliyete açıldığı tespit edilmiştir.

Geçici kabul tarihlerinden önce faaliyete başlayan işlere; Ataşehir Barbaros Çocuk Eğitim Merkezi, Avcılar Tahtakale Çocuk Eğitim Merkezi, Başakşehir Bahçeşehir 1.Kısım Çocuk Eğitim Merkezi ile İSPARK AŞ tarafından işletilen Bayrampaşa Kocatepe Mahallesi Zemin Altı Otoparkı örnek olarak verilebilir.

Ayrıca bazı işlerde kısmi geçici kabul aşamasında tespit edilen eksikliklerin işin sözleşme ve eklerine uygun olduğu ve kısmi geçici kabule engel olabilecek kusur ve arızaların bulunmadığı belirtilerek İSPARK AŞ'ye tesliminin yapıldığı, fakat işte işletmeci olacak İSPARK AŞ'nin noksanlıklar ve eksikliklerden dolayı mevcut durumda otoparkın işletmeye açılmasının uygun olmadığını belirtilerek faaliyete açmadığı görülmüş ve Yapı İşleri Müdürlüğünce eksik imalatlar tekrardan tamamlatılmaya çalışılmıştır. Bu işlere Bağcılar Yenimahalle Zemin Altı Otoparkı ve Piyalepaşa Meydanı Zeminaltı Otoparkı örnek olarak verilebilir. Örnek olaydan da anlaşılacağı Yapı İşleri Müdürlüğünce geçici kabule hazır olduğu belirtilen işlerin, ilgilileri tarafından uygun olmadığı belirtilmesi veyahut yeni talepler doğrultusunda revizyonların yapılması faaliyete geçme sürecinin uzamasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Halkalı Etap Stadı 20.12.2023 tarihinde geçici kabulü yapılmak üzere kontrol heyetince incelemelerde bulunulduğu, Geçici Kabul Tutanağının 19.02.2024 tarihinde imzalandığı, açılışının imza tarihinden sonra yapıldığı,

Adıyaman İli Merkez Yaylakonak Beldesi Çatdere Köprüsü İnşaatı İşi kapsamında yaptırılan fakat kabul işlemleri tamamlanmayan köprünün; eğitim öğretim döneminin başlaması sonucu taşımali eğitim yapılan bu güzergahtaki öğrencilerin ve belde halkının mağdur olmaması, depremde zarar gören köy hanelerine ihtiyaç duyulan malzemelerin ağır tonajlı vasıtalarla ulaştırılması, yağış mevsiminin başlaması nedeniyle geçici servis yolunda taşkın riski bulunması sebepleriyle, kabule engel teşkil edecek hususlar giderilmiş bir vaziyette, her türlü emniyet ve güvenlik tedbirleri alınarak kullanıma açıldığı,

Eğitim yapılarında ise geçici kabul işlemlerinin sahada yapılması, kabul tutanaklarının oluşturulması, imza süreçlerinin tamamlanması, evrakların Emlak Şube Müdürlüğüne iletilmesi ve Emlak Şube Müdürlüğüne de tesisin ilgili işletmeci birimlere teslim edilmesi gibi prosedürlerin yoğunluk sebebiyle zaman aldığı, bu süreçlerin tamamlanmasını beklemenin hizmetin kullanıma açılmasının uzamasına sebebiyet verdiği, bununla beraber yapımı tamamlanan yapıların bir an önce kullanıma açılmasına yönelik beklentilerin karşılanması amacıyla hizmete açıldığı,

Zeminaltı otoparkların da geçici kabul onayına müteakip ve açılış yapılmadan önce Emlak Şube Müdürlüğüne gönderilmekte olduğu, yapımı tamamlanan tesislerin açılış tarihleri öncesinde kabul ve/veya devir-teslim tutanaklarının zamanında düzenlenmesi hususunda hassasiyet gösterileceği,

İfade edilmiştir.

İdare cevabında, her ne kadar Halkalı Etap Stadının geçici kabul itibar tarihinden sonra kullanıma açıldığı ifade edilmişse de basın, yayın organlarınca yapılan haber/duyuru kapsamında imza tarihinden önce açılışın yapılarak kullanıma açıldığı görülmektedir. Ayrıca diğer örneklere verilen cevaplardan da anlaşılacağı üzere bulgu konusuna İdarenin de katıldığı ancak bölgen halkının talebi, vatandaşların hizmete bir an önce kavuşma isteği, zaruretten kaynaklı sebepler ve bazı imalatların tamamlanmış olması nedeniyle söz konusu yerlerin faaliyete açıldığı ifade edilse de, işin geçici kabulleri yapılmadan, imalatların sözleşme ve eki

belgelere uygun olarak yapılıp yapılmadığı belirlenmeden kullanıma açılmaması gerektiği düşünülmektedir.

İşin geçici kabulü yapılmadan, imalatların sözleşme ve eki belgelere uygun olarak yapılıp yapılmadığı belirlenmeden, kullanıma açılması, mevzuata aykırılık teşkil etmekle birlikte geçici kabul komisyonunun işin sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyip; işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, geçici kabul sırasında görülebilecek eksikliklerin yüklenici kusurundan mı yoksa erken kullanımdan mı kaynaklandığı tespitini zorlaştırmaktadır.

Sonuç olarak, yapımı tamamlanan işlerde bir an önce geçici kabul yapılması veya geçici kabul yapılmadan kullanıma açılmaması gerekmektedir.

b) Emlak Müdürlüğünce Otopark Teslimi Yapılmadan İSPARK AŞ Tarafından Faaliyete Başlanması

Emlak Müdürlüğünce bazı otoparkların teslimi yapılmadan İSPARK AŞ tarafından kullanıma açılarak faaliyette bulunduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13.12.2018 tarih 1935 numaralı kararıyla; Büyükşehir Belediyesi'nin hüküm ve tasarrufunda bulunan alanlarda otopark işletmeciliğinin 16.09.2019 tarihinden itibaren beş yıl süreyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne KDV dâhil elde edilecek toplam brüt gelirlerden katlı otopark için %15, yol üstü ve açık otoparklardan %5 pay ödemek suretiyle İSPARK AŞ tarafından yapılması hususu kararlaştırılmış sonrasında yine Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 11.10.2023 tarihli 990 sayılı kararı ile, İstanbul ili genelindeki İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hüküm ve tasarrufu altında olan tüm otoparkların işletmecilik yetkisi 5 yıl süre ile İSPARK AŞ'ye verilmiştir.

Yapılan incelemede, ilgili Meclis Kararlarına istinaden işletme yetkisi verilen otoparkların, yapımı tamamlanıp Emlak Müdürlüğüne teslimi yapılan katlı otoparkların teslim zabıtları ile İSPARK AŞ'ye teslimi yapıldıktan sonra kullanıma açılması gerekirken teslimi yapılmadan İSPARK AŞ tarafından kullanıma açıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda bazı katlı otoparkların faaliyete açıldığı tarihler ile Emlak Müdürlüğünce düzenlenen teslim zabıt tarihleri örnek olarak verilmiştir.

Tablo 37: Bazı Katlı Otoparkların Teslim ve Açılış Tarihleri

Lokasyon Adı	İlçe	Tür	Açılış Tarihi	Teslim Zabıt Tarihi
Bağcılar Yenimahalle Zemin Altı Otoparkı	Bağcılar	Katlı	22.01.2024	17.04.2024
Piyalepaşa Meydanı Zemin Altı Otoparkı	Beyoğlu	Katlı	15.01.2024	17.04.2024
Gaziosmanpaşa Meydanı ve Yaşam Merkezi Zemin Altı Otoparkı	Gaziosmanpaşa	Katlı	08.03.2024	17.04.2024
Bayrampaşa Kocatepe Mahallesi Zemin Altı Otoparkı	Bayrampaşa	Katlı	04.03.2024	19.07.2024

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; otoparkların İdare tarafından gerekli hukuki prosedürlerin tamamlanmasının akabinde İSPARK AŞ'ye teslim edildiği, bulguya istinaden yer teslim işlemi tamamlanmayan otoparkların kullanımına ilişkin herhangi bir tasarrufta bulunulmaması, aksi halde yaşanabilecek tüm olumsuzluklardan Şirketlerinin sorumlu olacağı hususuna ilişkin 29.04.2025 tarihli ve 852418 sayılı yazı ile İSPARK AŞ'ye bildirim ve gerekli uyarıların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teslimi yapılmadan ilgili otoparkların faaliyete açılmaması ve kullandırılmaması gerekmektedir.

BULGU 35: Tasfiye Edilerek Kesin Hesabı Yapılmayan İşler İçin İhaleye Çıkılması

İdarece yapımına başlanan birçok yapım işinde tasfiye kesin hesabı yapılmadan yeni bir tamamlama ihalesine çıkılarak imalata başlandığı görülmüştür.

7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tasfiye ve devir işlemlerine ilişkin düzenleme yapılmış 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa “Geçici Madde 4” eklenmiştir. İlgili maddede; 31.8.2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanun’a göre ihalesi yapılan (3 üncü maddesindeki istisnalar dâhil) ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye veya devredilebileceği belirtilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi (YİĞŞ)’nin “Sözleşmenin feshi ve tasfiye durumları” başlıklı 47’nci maddesinin on dördüncü fıkrasında; tasfiye halinde, işin yüklenici tarafından yapılmış kısımları için, tasfiye onay tarihi geçici kabul tarihi sayılmak üzere, geçici kabul,

teminat süresi ve bu süredeki bakım sorumluluğu, kesin kabul ve teminatın geri verilmesi hakkında sözleşmesinde bulunan hükümlerle bu Şartnamenin 41, 42, 43, 44 ve 45’nci maddeleri hükümleri, normal şekilde bitirilmiş işlerde olduğu gibi aynen uygulanacağı ancak işin yapılmış kısmının son hakedişindeki veya yapılmışsa bu kısmın kesin hakediş raporundaki tutarına göre hesaplanacak kesin teminat tutarından fazlasının, tasfiye protokolünün imzasından sonra yükleniciye geri verileceği, teminatın kalan kısmının geri verilmesinin ise 45’inci madde esaslarına göre yapılacağı belirtilmektedir.

YİĞŞ’nin “Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi” başlıklı 40’uncü maddesinde; birinci fıkraya göre birim fiyat esaslı sözleşmelerde kesin hesaplar, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanacağı ve yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyerek kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı, ikinci fıkroda; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde; kesin hakediş raporu düzenlenmesine işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanarak ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemlerinin gerçekleştirileceği, üçüncü fıkroda; karma sözleşmelerde , işin götürü bedel ve birim fiyat teklif alınan kısımlarında ilgisine göre birinci ve ikinci fıkradaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlıklı 9’uncü maddesinde ise;

-Bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için ise kesin projenin hazırlanması,

-Ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanması,

-İhale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemek amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listelerinin düzenlenmesi,

Zorunluluğu getirilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden; 31.08.2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanun'a göre ihalesi yapılan ve devam eden sözleşmelere 60 günlük süre içinde tasfiye talebinde bulunabileceği, tasfiye halinde tasfiye onay tarihinin geçici kabul tarihi olduğu ve şartnamede geçici kabul sonrası yapılması gerekenlerin aynen uygulanması gerektiği, tasfiye edilen işin sözleşmesine göre kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi için kesin metraj veya hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı ve sonrasında ihaleye ilişkin sürecin bitirileceği, ihaleye çıkılacak iş kapsamında yaklaşık maliyetin hazırlanması için iş kalemi ve/veya iş grubu, metraj listelerinin düzenlenmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Geçici Madde 4 kapsamında tasfiyesi yapılan yapım işi ihalelerinde tasfiye olurları alınarak tasfiye protokollerinin imzalandığı ancak kesin hakediş yapılmadan yani herhangi bir metraj ya da hesaplama yapılmadan, yapılan veya kalan imalatın net durumu ölçülmeden ilgili işler için tamamlama ihalelerine çıkıldığı tespit edilmiştir.

İdare uygulamasında ilgili işlere ait kesin hakediş çıkarılmadan İdare ile yüklenici arasında geçici kabul mahiyetinde karar olan tasfiye oluru ile geçici kabul heyeti kurulmuş ve heyet tarafından tasfiye geçici tespit tutanağı tutularak tasfiye protokolü imzalanmıştır. İlgili işler için ise, kesin hakedişleri yapılmadan, kesin hakediş ile birlikte yapılan imalatların net ölçüleri ortaya konmadan tamamlama ihalelerine çıkılmış ve ilgili işlerin yeni ihale kapsamında imalatlarına başlanmıştır. Bu durum, yeni çıkılacak ihalenin kapsamının ölçülmesine engel teşkil ederek yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmasını güçleştirecektir. Aynı zamanda, yeni ihale kapsamında yapılacak imalatlar sonucu, kesin hesabın çıkarılmasına engel teşkil ederek yüklenici ile İdare arasında anlaşmazlığa sebebiyet verecek ciddi riskleri de beraberinde getirebilecektir. Şöyle ki, ilgili işin kesin ölçümleri ve metrajlarının çıkarılmaması sebebiyle ve yeni ihale kapsamında olan imalatların varlığı, ölçümlerde yanlışlık ihtimalini doğurarak yüklenici ile İdare arasında vuku bulabilecek anlaşmazlıklarda kesin ölçüm imkânını ortadan kaldıracaktır.

Söz konusu hatalı uygulamaya örnek olarak; Kartal ilçesi, Cevizlik Komşuluk ve Dayanışma Meydanı Binası Tamamlama ve Çevre Düzenleme İnşaatı İş i için 2022 yılında İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları VIII.Grup İnşaatı İş i kapsamında ihale dosyası ikmal olarak kullanılarak imalatlar yapılmış, güçlendirme ihtiyaçlarından dolayı bu dosya kapsamında tamamlanamamış ve 2024 yılında da tamamlama ihalesine çıkılarak imalatlara başlanmış fakat yarım bırakılan iş için henüz kesin hakediş yapılmamış ve sonuçlandırılmamıştır.

Bu durum gibi başlıca örnekler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 38: Tasfiyesi Kesin Hesabı Yapılmadan İhaleye Çıkılan İşler Listesi

İşin Adı	Tasfiye Onay Tarihi	Tasfiye İşinin Kesin Hakediş Tarihi	Tasfiye Kabul Tarihi	Tamamlama İş İhalesi Tarihi
2022/364061 İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları VIII.Grup İnşaatı işi kapsamında “Kartal ilçesi, Cevizlik Komşuluk ve Dayanışma Meydanı Binası Tamamlama ve Çevre Düzenleme İnşaatı işi” 2024/364061 Kartal İlçesi, Cevizli Yaşam Merkezi Tamamlama İnşaatı	-	Yapılmadı	28.12.2023 (Geçici Kabulle Yapıldı)	4.04.2024
2016/495549 Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark İnşaatı 2023/772341 Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi Meydan, Spor Alanları ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	9.01.2020	Yapılmadı	29.12.2020	29.08.2023
2017/495421 Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark İnşaatı 2023/228984Bahçelievler Kocasinan Spor Tesisi ve Zeminaltı Otopark Tamamlama İnşaatı	27.06.2022	Yapılmadı	10.11.2022	17.04.2023

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tasfiye işlemlerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 47'nci maddesine göre yapıldığı, sözleşmenin tasfiyesiyle ilgili yüklenici firmayla tasfiye protokolü imzalandığı, tasfiye heyeti tarafından, yapı denetim görevlileriyle birlikte yüklenici firmanın da halihazırda bulunduğu, işin tamamlanan kısımlarına yönelik durum tespiti yapıldığı ve iş gruplarına göre tutanakların düzenlendiği, durum tespitiyle ilgili yapılan tüm çalışmaların aynı zamanda tasfiyesi yapılan sözleşmenin hesap kesme hakedişinin hazırlanması esnasında yüklenici firmayla yaşanabilecek muhtemel anlaşmazlıklara karşı en ince ayrıntıyı içerecek şekilde hazırlanıp karşılıklı olarak imza altına alındığı, dolayısıyla tasfiye edilen işlerin tamamlama çalışmalarının, hesap kesme hakedişinin yapılmasına herhangi bir engel teşkil etmeyeceği, çeşitli risklerin olmasından dolayı kesin hakedişin beklenmemesi gerektiği, hesap kesme hakedişi yapılmadan tamamlama ihalesinin başlamasıyla tasfiye kesin hesabını ilgilendiren ve tasfiye geçici kabul aşamasında tespit edilemeyecek olan olası gizli ayıp ve kusurlardan dolayı ilk yüklenicinin sorumluluğunda oluşacak kişi borcunun hesap kesme hakedişinden sonra tahsilinin zor olacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde geçici kabul sonrası yapılması gerekenlerin aynen uygulanması gerektiği, tasfiye edilen işin sözleşmesine göre kesin hakediş raporu ve hesap

kesilmesi için kesin metraj veya hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı, sonrasında ihaleye ilişkin sürecin bitirileceği belirtildiğinden meri mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir. Ayrıca cevapta belirtilen hesap kesme hakedişi yapılmadan tamamlama ihalesinin başlamasıyla tasfiye kesin hesabını ilgilendiren ve tasfiye geçici kabul aşamasında tespit edilemeyecek olan olası gizli ayıp ve kusurlardan dolayı ilk yüklenicinin sorumluluğunda oluşacak kişi borcunun hesap kesme hakedişinden sonra tahsilinin zor olacağı ifadesi de bulguda anlatılmak istenen ana husustur. Çünkü kesin hakediştten sonra metraj ölçümleri sağlıklı olamayacak ve yapılan imalatın ilk yüklenici kusurundan mı yoksa tamamlama ihalesinin yüklenicisinden mi kaynaklanacağı ölçülemeyecek ya da ölçümünü zorlaştıracaktır.

Ayrıca kesin ve ek kesin teminat tutarlarının İdarede kalması, ortaya çıkacak eksiklikleri karşılamaya yönelik tahsil zorluğunu ortadan kaldırmak adına Kanun'un almış olduğu bir tedbirdir. İdare cevabında belirtilen çeşitli risklerin olmasından dolayı kesin hakedişin beklenmemesi gerekliliği ise, bazı ihalelerin tasfiye onayından çok uzun süre sonra ihale edildiği görüldüğünden böyle bir risk algısının İdare nezdinde oluşmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, tasfiye kesin hesabı ve kesin hakedişi yapılmadan aynı işin tamamlatılması ihalesine çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 36: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Fen İşleri Dairesi Başkanlığının bazı yapım işlerinde ve Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığına ait tüm yapım işlerinde, yüklenici tarafından yaptırılan All Risk (Bütün Riskler) sigortasında bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde; yüklenicinin çeşitli risklere karşı yaptıracığı All Risk (Bütün Riskler) poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olacağı düzenlenmesine yer verilmiştir. Söz konusu mevzuat hükmü çerçevesinde; muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ilgili daire başkanlıklarınca yaptırılan bazı yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine aykırı olarak; diğer doğal

afetler, yangın, hırsızlık, bakım hasarları muafiyeti %10, diğer hasar muafiyeti %10, üçüncü şahıs mali mesuliyet maddi zarar muafiyeti %10 oranında uygulandığı tespit edilmiştir.

Yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulanmasına ilişkin bazı örneklerle aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 39: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İşin Adı	Muafiyet Kalemleri ve Oranları
1	2023/1126456 İstanbul Geneli Yollarda Kullanılmak Üzere Mamul Asfalt ve Yapıştırıcı Malzeme Temini, Nakli ve Serimi İşİ	3. Şahıs Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL Kloz 102: %10 Asgari 5.000 TL Diğer Hasarlar: %10 Asgari 5.000 TL
2	2023/1128552 Anadolu Yakası Genelindeki Yollarda Asfalt Kaplama-Yama Yapılması ile Baca-Izgara Yükseltme İşİ	Diğer Hasarlar: asgari 2.500 usd olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır Hırsızlık: asgari 5.000 usd olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır 3.Ş.M.M. (maddi): asgari 5.000 usd olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır Bakım Devresi: asgari 5.000 usd olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır İş Makineleri: asgari 2.500 usd olmak üzere hasarın %10'u oranında tenzili muafiyet uygulanacaktır
3	2024/927236 İstanbul Genelindeki Yollarda Kullanılmak Üzere Plent Altı Asfalt Malzeme Temini, Nakli ve Serim İşİ	MR. 001: Grev-lokavt, Kargaşalık, Halk Hareketleri, Kötü niyetli hareketler ve Terörizm: Limit: 2.259.450.000,00 TL MR. 006: Fazla Mesai, Gece İşçiliği, Tatil Günlerinde Çalışma ve Seri Taşıma Ek Giderleri: Limit: Hasarın %10'u azami 1.000.000 TL (Beher hasarda ve poliçe süresi boyunca toplamda) Diğer Tüm Hasarlarda: Her bir hasarda hasarın %10'u asgari 3.500 USD Kloz 002 / Kloz 102 ve Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Hasarlarında: Her bir hasarda hasar bedelinin %10'u, asgari 1.500 USD oranında tenzili muafiyet uygulanır.
4	2023/1286935 İstanbul Anadolu Yakası Kamu Binaları Bakım, Onarım, Tadilat ve Ek Hizmet Yapıları X.Grup İnşaatı	Her Bir Kazık/İksa /Ankraj/Palplanş İksa/Jet -Grout Ve Temel Güçlendirme Hasarında 35.000.-USD, Hasarın %10'u Muafiyet Uygulanır. Profesyonel Hizmetler Klozu: Hasarın %10'u Azami 250.000 TL Kloz: 006 Fazla Mesai, Gece İşçiliği, Tatil Günlerinde Çalışma ve Seri Taşıma Ek Giderleri Teminatı- Kloz: 007 Uçakla Taşıma Ek Giderleri Teminatı: Beher Hasarın %10'u Azami 500.000 TL

		Diğer Hasarlar: Asgari 2.500 USD Olmak Üzere Hasarın %10'u Oranın Tenzili Muafiyet Uygulanacaktır.
5	2023/1508885 Hadımköy Pastacılık ve Fırıncılık Okulu İnşaatı	Kazık/İksa/Ankraj Hasarlarında Hasarın %10 'u Min. 10.000.-USD Yer Kayması/Toprak Çökmesi Hasarında Hasarın %10'u Minimum 10.000 USD Diğer Tabiat Olayları/Bakım Devresi: Hasarın %10'u Min. 3.500.-USD Hırsızlık: Hasarın %10'u Min. 2.500.-USD Diğer Hasarlar: Hasarın %10'u Minimum 1.500.-USD 3.Şahıs Mm Maddi; Hasarın %10' u, Min. 1.000.-USD
6	2024/284773 Şişli İlçesi Meşrutiyet Mahallesi Belediye Hizmet Binası İnşaatı	Kazık/İksa/Ankraj Hasarlarında Hasarın %10 'u Min. 20.000.-USD Diğer Tabiat Olayları/Bakım Devresi: Hasarın %10'u Min. 15.000.-USD Diğer Hasarlar: Hasarın %10'u Minimum 3.500.-USD 3.Şahıs Mm Maddi; Hasarın %10'u Min. 1.500.-USD

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının mevzuatta yer alan orandan yüksek belirlenmesi yüklenicinin nihai sorumluluğunu değiştirmemekle birlikte; olası risklerin vuku bulması durumunda sigorta şirketlerinin zarar üstlenimlerini azaltmakta, yüklenicinin risk maliyetine katlanma yükümlülüğünü arttırmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerektiği konusunun yüklenicilere bildirildiği ve yüklenicilerden de bu bildirimle ilişkin geri dönüşlerin sağlandığı, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SDDK) tarafından periyodik olarak sigorta sözleşmelerinde uygulanacak hususlara ilişkin tarife ve talimatların yayımlandığı, SDDK tarafından yayımlanmış olan "İhtiyari Deprem ve Yanardağ Püskürtmesi Teminatına İlişkin Tarife ve Talimatın, İnşaat ve Montaj Bütün Riskler Sigortalarında Uygulanacak Tarife ve Talimat" başlığı altında inşaat ve montaj poliçelerinde uygulama notu ile işleyişin ne şekilde olabileceğinin belirtildiği, yapılacak çalışmalarda yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulanmamasına ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereği, yapım işlerine ilişkin All Risk sigorta poliçelerinde %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 37: Reklam Alanlarının İşletilmesi İşleri ve Bazı Taşınmazların Kiralama İhalelerinde İhale Dokümanında Rekabeti Kısıtlayıcı Hususlara Yer Verilmesi

İdare tarafından İstanbul genelinde İdarenin mülkiyeti veya tasarrufu altından bulunan reklam alanlarının işletme hakkının kiraya verilmesi ve diğer bazı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan kiralama ihalelerinde, ihaleye katılım şartlarının rekabeti kısıtlayıcı sonuçlar doğuracak şekilde belirlendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un "İhaleye katılabilme şartları" başlıklı 5'inci maddesinde, ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmanın, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmanın ve istenilen teminat ve belgeleri vermenin zorunlu olduğu ifade edilmiş, "İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler" başlıklı 16'ncı maddesinde de ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerden belirli mali ve teknik yeterlik ve niteliklere sahip olmaları istenebilir denilmiştir.

Kamu ihale hukukuna hâkim olan temel ilkeler arasında açıklık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler, çoğu zaman iç içe geçmiş vaziyettedir. Rekabet ilkesi, ihaleye mümkün olduğunca çok sayıda isteklinin katılmasının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Rekabet ilkesi, ihaleye yüksek sayıda isteklinin katılmasını sağlamak üzere idarenin ve isteklilerin rekabeti önleyici işlemlerden kaçınmasını gerektirmektedir.

İhalenin, aday veya isteklilere eşit muamele ile yapılması hem bir Anayasa kuralıdır. Hem de rekabet ilkesinin bir gereğidir. İdarenin ihale sürecinde eşit muamele ilkesine aykırı olarak, bazı kişiler lehine, isteklilerin tümünü kapsamayan imkânlar sağlaması veya istekli olmasına engel bulunmayan kişilerin ihaleye katılmasını engellemesi, eşitlik ilkesinin yanı sıra ihaleye hâkim olan temel ilkelerden rekabet ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.

a) Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İdare tarafından, aşağıdaki tabloda yer alan reklam alanlarının işletme hakkının kiralanması ihalelerinde, katılım şartlarının rekabeti engelleyici şekilde belirlendiği, bu sebeple

de ihalelere katılımın kısıtlı kaldığı hatta birçok ihalede sadece tek katılımcının olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 40: Reklam Alanlarının İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İhale Konusu	Katılan Firma Sayısı	Sözleşme Bedeli (TL)	İhaleyi Alan Firma	Alt Kiracı	Alt Kiracı Sözleşme Bedeli (TL)	İhaleye Katılımda Aranılan Şartlar
İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan alanlardaki ATM Kabinlerinin Yan Yüzeylerinde Bulunan 340 Adet Rakat Tipi Reklam Uygulamasının (şartname eki liste) 3 (üç) yıl süreyle işletmeye verilmesi işi	1	10.500.000,00	KÜLTÜR AŞ	(A) AŞ	12.240.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Metro İstanbul San. ve Tic. A.Ş. mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan "M6 (Levent-Boğaziçi Üniversitesi Hisarüstü), M7 (Mecidiyeköy-Mahmutbey) ve M9 (Olimpiyat-Ataköy) metro hatlarında çalışan araçlar ile T5 (Eminönü-Alibeyköy Cep Otogarı) tramvay hattında çalışan araçların içerisinde yer alan, mahal, adet vs. bilgileri şartname eki listede belirtilen toplam 1.748 adet ekrana dijital bilgi platformu kurulması ve 2 (iki) yıl süreyle işletmeye verilmesi işi	1	11.000.000,00	MEDYA AŞ	(B) AŞ	16.695.648,00	En az 2.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir
13 Lokasyonda Toplam 2016 m ² 'lik Parapet Tipi Reklam Ünitelerinin Kurulması ve 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İş	1	33.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(C) AŞ	39.700.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
95 Adet Üstgeçitlerin Alın Yüzeylerinin Reklam Alanı Olarak 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İş	1	230.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(D) AŞ	277.524.000,00	En az 40.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
110 Adet Metro İstasyonu Çıkışında Yer Alan Kanopi Uygulamalarına LED Ekran, Folyo, Dijital Bilgilendirme Ekranı Yapılması ve Reklam Alanlarının 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İş	1	39.000.000,00	METRO AŞ	(E) AŞ	105.000.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
Metro Hatları ve Füniküler Hattında Çalışan Araçların İçerisinde Yer Alan Ekranlara Dijital Bilgi Platformu Kurulması ve 3 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İş	1	4.750.000,00	MEDYA AŞ	(F) AŞ	6.650.000,00	En az 1.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir
İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan, İskelelerdeki Reklam Alanlarının Tesisi ve 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İş	1	30.001.903,00	MEDYA AŞ	(G) AŞ	39.000.000,00	En az 12.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.

46 Adet Vagon Dış Yüzey Reklam Alanlarının 3 Yıl Süreyle İşletilmeye Verilmesi İşi	1	6.500.000,00	METRO AŞ	(H) AŞ	8.925.000,00	En az 20.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
Beylikdüzü Söğütluçeşme Metrobüs Hattı Duraklarında Yer Alan 845 Adet Raket Tipi Reklam Uygulamalarının İşletmeye Verilmesi İşi	2	32.500.000,00	MEDYA AŞ	(I) AŞ	42.050.000,00	En az 12.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.
3000 Adet Billboard ve 85 Adet Megalight Tipi Reklam Uygulamasının 10 Yıl Süreyle İşletmeye Verilmesi İşi.	2	400.000.000,00	KÜLTÜR AŞ	(J) AŞ	420.000.000,00	En az 10.000.000.-TL sermaye şartı. Ortak girişim olması halinde ise ortaklardan her birinin istenen şartı sağlaması gerektiği belirtilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere ihalelere katılım şartı olarak; belirli bir sermaye tutarı öngörülmüştür. Sermaye tutarının yanı sıra ihalelere katılım şartı olarak son yıllarda belirli bir tutarda ciro elde etmek ve iş deneyim belgesi sunmak da istenen şartlar arasında yer almaktadır. Bahsi geçen reklam alanlarının kiralanması ihalelerinde sermaye, ciro ve iş deneyim belgelerinde yüksek tutarlarda şartlar öngörülürken İdarenin yapmış olduğu diğer kiralama ihalelerinde öngörülen isteklinin İdareye borcu olmaması şartı bu ihalelerde öngörülmemiştir. Bahsi geçen ihaleleri kazanan firmalar ise İdareye vadesi geçmiş borçları olan İdare iştirakleridir.

İstanbul Ticaret Odasından (İTO) alınan bilgiler doğrultusunda 2023 yılında İstanbul İli sınırları içerisinde reklam işi alanında faaliyet gösteren firmaların sermaye tutarları incelenmiş olup İstanbul'da faaliyet gösteren toplam 1.105 adet firmanın olduğu ve bu firmaların ortalama sermaye tutarlarının 5 Milyon TL civarında olduğu görülmüştür. Yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere bazı ihalelerde, ihaleye katılım şartı olarak 12 Milyon, 20 Milyon, 40 Milyon gibi sermaye şartları istendiği görülmektedir. İTO'dan alınan bilgilerin incelenmesi neticesinde İstanbul İlinde faaliyet gösteren reklam firmalarından; 12 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 82 adet; 20 Milyon ve üzerinde sermayesi olan 56 adet; 40 Milyon ve üzerinde sermayesi olan ise 25 adet firma bulunmaktadır. Toplamda 1.105 adet firmanın olduğu bir faaliyet alanında ihaleye katılabilecek firma sayısının bahsedilen sayılara kadar düşürülmesi ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerini zedelemektedir. İhalelere katılan firma sayılarının bir ya da iki ile sınırlı kalması da ihalelere katılımın kısıtlandığını destekler nitelikte bir durumdur.

Tablodan da görüleceği üzere reklam alanlarının işletilmesi ihalelerine bir ya da iki firma katılmış olup bu firmalar da İdarenin hissedarı oldukları şirketlerdir. İhaleleri kazanan İdare iştirakleri bu alanları daha sonra alt yüklenicilere kiralamışlardır. Belediye şirketleri, 2886 sayılı Kanun kapsamında olmadıklarından dolayı İdareden almış oldukları reklam alanlarının

işletme haklarının kiralanması işlerini herhangi bir ihale usulüne tabi olmadan alt kiracılara kiraya vermişlerdir. Bahsedilen 10 adet reklam alanlarının işletme hakkının kiralanması işinde, ihaleyi alan idare iştirakleri aldıkları yerleri ihale bedelinin toplam 170.532.745,00 TL üstünde alt kiracılara kiraya vermişlerdir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler" başlıklı 16'ncı maddesinde yer alan, "... ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir" hükmüne istinaden işin sahada sağlıklı yönetilebilmesi amacıyla, rekabet koşullarını da dikkate alarak bir takım kriterler belirlendiği, bulgu konusu yapılan ihaleler için belirlenen muhammen bedel ile istenilen ciro ve iş deneyim tutarları arasında bir denge gözetildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından, bulgu konusu yapılan reklam alanlarının işletilmesi ihalelerinin, spesifik olarak birkaç noktayı değil tüm İstanbul genelini kapsadığı, ihaleyi alacak firmanın operasyonel kabiliyetinin yüksek olması gerektiği, bir firmanın operasyonel kabiliyetinin yüksekliğinin ise iş deneyiminin yüksek olması, sermayesinin güçlü olması ve elde ettiği cironun yüksek olması ile doğru orantılı olarak ölçüldüğü belirtilmiştir.

Ancak reklam alanlarının işletilmesi işi ihalelerinde, yeterlilik kriteri olarak ortaya konulan sermaye şartının son derece yüksek olduğu, son yıllarda belirli bir tutarda ciro elde etmek ve iş deneyim belgesi sunmak gibi şartlar da dikkate alındığında ihalelere katılabilecek firma sayısının daha da düşebileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca yukarıda belirtilen tablodan da görüleceği üzere, ihaleye katılımın düşük kalması rekabet ilkesini önemli derecede zedelendiğini göstermektedir.

Sonuç olarak; açıklık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri, birbirleri ile bağlantılı ilkeler olup bir ilkenin yerine getirilmesi sağlanırken bir diğerinin göz ardı edilmemesi için gerekli özenin ve dikkatin sağlanması gerekmektedir.

b) Taşınmazların İşletme Hakkının Kiralanması İhaleleri

İdarenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapmış olduğu taşınmaz ve işletme hakkı kiralama işlerinde ihalelere katılımı kısıtlayacak şekilde katılım şartları öngördüğü görülmüştür.

“İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan ve Ekli krokilerde detaylı bilgileri verilen 7.888 m² alan, 62.321 m² geliştirilebilir ticari alan, depo, ofis, konaklama, sergi alanı, stand alanı, organizasyon alanı, otomat vb. ticari alanlar olmak üzere raylı sistem hatlarındaki mevcut ve geliştirilebilecek toplam 70.209 m² yüz ölçümlü ticari alanların 3 yıl süreliğine işletilmesi ve/veya işlettirilmesi işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (X) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 100.000.000,00 TL sermaye,

- Son bir yıla ait cirolarının toplam en az 800.000.000,00 TL olması,

gibi şartlar öngörülmüştür. Sermayeye ve ciroya ilişkin bu şekilde şartlar öngörülürken diğer ihalelerde öngörülen idareye vadesi geçmiş borcunun olmaması şartı bu ihalede öngörülmemiştir. İhaleyi alan İdare iştiraki (X) AŞ’nin ise İdareye vadesi geçmiş borcunun bulunduğu görülmektedir.

“İstanbul genelinde muhtelif lokasyonlarda bulunan Ek-1 Listede belirtilen 13 adet mobo tipi büfe ile Ek-2 Listede belirtilen 29 adet kafeteryanın 3 (üç) yıl süre ile işletmeye verilmesi işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (Y) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 100.000.000,00 TL kayıtlı sermaye sahip olması,

- 2022 yılı net satışlar toplamının en az 100.000.000,00 TL olması,

- 2022 bilanço aktif büyüklüğünün 30.000.000,00 TL ve üzerinde olması,

gibi şartlar öngörülmüştür. Herhangi bir özel niteliği olmayan 13 adet mobo tipi büfe ile 29 adet kafeteryanın 3 yıl süre ile işletilmesi işinde yukarıda sayılan ihaleye katılım şartlarının ihale konusu işle ilgili ölçülü olmadığı değerlendirilmektedir.

“Bağcılar ilçesi 0 ada 2025 parsel sayılı taşınmaz, Ümraniye ilçesi 510 ada 14 parsel sayılı taşınmaz ve Şişli ilçesi 1044 ada 5 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan kitap kafe satış alanının kiralanması işi”nde ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (Z) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 40.000.000,00 TL kayıtlı sermaye sahip olması,

- Son iki yıla ait cirolarının toplam en az 800.000.000,00 TL olması,

- Son 5 yıl içinde, tek bir sözleşme kapsamında kültürel ve sanatsal etkinlik düzenlediğine ilişkin en az 100 milyonluk iş deneyimine sahip olunması,

gibi şartlar öngörülmüş olup 1.401.903,00 TL + KDV bedelle ilgili ihale İdarenin iştiraki olan (Z) AŞ uhdesinde kalmıştır. İhaleye katılımda yeterlilik kriteri olarak belirlenen tutarlar ile sözleşme imzalanan tutar arasındaki büyük fark, ihale konusu işle ilgili yeterlilik kriterlerinin ölçülü olmadığını göstermektedir.

“İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan Şişli ilçesi Harbiye Mahallesi 1759 Ada 10 parselde CRR Konser Salonu içerisindeki fuaye alanında bulunan; 14,5 m² banko 9,2 m² depo 57,5 m² oturma alanı olmak üzere toplamda 81,2 m²’lik alanın yeme içme alanı olarak 3 yıl süreyle kiralanma işin”de de ihale dokümanı satın alan ve teklif veren tek firma İdarenin iştiraki olan (X) AŞ olup ihaleye katılım şartı olarak;

- 2022 yılı net satışlar 400.000.000,00 TL ve üzerinde olması,

- 2022 yılı bilanço aktif büyüklüğünün 50.000.000,00 TL ve üzerinde olması,

- İstanbul Ticaret Odasında kayıtlı şube sayısının 50 ve üzerinde olması şartları getirildiği görülmüştür.

Adı geçen işletme kiralamasının muhammen bedeli yıllık 90.000,00 TL olarak belirlenmiş yüklenici ise yıllık 100.000,00 TL kira bedeli ödenmesi şartıyla ihaleyi kazanmıştır. İstanbul gibi bir metropolde yıllık 100.000,00 TL kira bedeli ödenecek olan bir işletme kiralamasının yeterlilik koşulu olarak 2022 yılı net satışlarının 400.000.000,00 TL, bilanço aktif büyüklüğünün 50.000.000,00 TL ve 50 şube şartı getirilmesi hayatın olağan akışında rastlanacak koşullar olarak değerlendirilmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; talep edilen yeterlik şartlarının, yürütülecek faaliyetlerin konusunda uzman kişi ya da kurumlarca gerçekleştirilmesi gerektiği için öngörüldüğü ve gerekli özenin gösterileceği ifa edilmiş olsa da, katılım şartlarının ağır belirlenmesinin, kiralama ihalelerine katılımın sınırlı sayıda kalmasına ve bu durumun rekabet, açıklık ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin uygulanmasına zarar verdiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; ihalelerde, açıklığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu

çerçevesinde ihalelerde yeterlilik kriterlerinin eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerine aykırı olarak belirlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 38: İrtifak Hakkı Karşılığı Yapım ve İşletme Yöntemiyle Gerçekleştirilen İşlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması

İdarenin, irtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme şeklinde tabir edilen mülkiyetin gayri ayni hak kurulmasına ilişkin ihalelerinde; sözleşmeden kaynaklı bazı yüklenici yükümlülüklerinin yerine getirilmediği, ihale dokümanlarına aykırı hareket edildiği, elde edilecek gelirlerin hatalı hesaplandığı, ihale şartlarına aykırı inşaat alan artışları gerçekleştirildiği, idarenin onayı olmaksızın alt kiralamar yapıldığı, intifa hakkının tapu kütüğüne tescilinde taşınmazın emlak vergisi borcuna ilişkin sorumluluk alındığı ve taşınmazın işletilmesi karşılığında elde edilen ciro payı gelirlerine KDV hesaplanmadığı görülmüştür.

a) Sözleşme Kapsamında Tahsil Edilecek Gelirlerin Hatalı Hesaplanması

İdarenin, irtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme sözleşmeleri kapsamında yüklenicilerden tahsil etmesi gereken bedellerin, ilgili işlerin sözleşmelerinde yer alan hükümlere göre tahsil edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; kira işlemi; “*Taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanmasını veya kiraya verilmesini*” şeklinde, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemi ise; “*Borçlar Kanunu ile Türk Medeni Kanununun trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile ilgili maddelerinde gösterilmiş işlemleri*” şeklinde tanımlanmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Şartnameler” başlıklı 7’nci maddesinde ise; “*Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur:*

...

b) *Taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampa edilmesi ve üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesisinde tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü, varsa pafta, ada ve parsel numarası ve durumu,*” denilerek taşınmaz malların kiraya verilmesinin ve üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin ayrı ve farklı işlemler olduğu düzenlenmiştir.

Yine 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise; kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı ifade edilmiştir.

İrtifak Hakları; 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "Sınırlı Ayni Haklar" başlıklı ikinci kısmının "İrtifak Hakları ve Taşınmaz Yükü" başlıklı birinci bölümünün "Taşınmaz Lehine İrtifak Hakkı" başlıklı birinci ayrımında anlatılmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda İrtifak Hakkı 779'uncu madde de;

"Taşınmaz lehine irtifak hakkı, bir taşınmaz üzerinde diğer bir taşınmaz lehine konulmuş bir yük olup, yüklü taşınmazın malikini mülkiyet hakkının sağladığı bazı yetkileri kullanmaktan kaçınmaya veya yararlanan taşınmaz malikinin yüklü taşınmazı belirli şekilde kullanmasına katlanmaya mecbur kılar." denilerek hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; irtifak hakkının; sahibine başkasına ait eşya üzerinde kullanma ve faydalanma hakkı veren sınırlı bir aynî hak olduğu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde tanımlandığı anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendinde;

*"Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde **sınırlı aynî hak tesis etmek.**"*,

Aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'nci maddesinin (e) bendinde;

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

Diğer yandan, 04.02.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde; *"...Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün **kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.**"*,

344'üncü maddesinde; *“Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır...”* denilerek kamu kurum ve kuruluşlarının konut ve çatılı işyeri kira sözleşmelerindeki artış oranının tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere; kira işlemleri ile mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri birbirinden farklı düzenlemelere sahiptirler. Örneğin; kiralama işlemleri 10 yıl süre ile sınırlı tutulmuşken, sınırlı ayni hak tesisi işlemlerinde süre 30 yıl ile sınırlı tutulmuştur. Kira sözleşmelerinde; tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı esas alınabilecekken, 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine göre ihale edilen mülkiyetin gayri ayni hak tesisi (sınırlı ayni hak tesisi) işlemleri; ihale şartname ve sözleşmelerinde yer alan düzenlemelere tabi bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler ve açıklamalar kapsamında İdarenin irtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme ihalelerinin sözleşmeleri incelendiğinde;

- Otopark yaptırılması ve işlettilmesi ihalelerinin sözleşmelerinde bedelin her yıl ÜFE oranında arttırılacağı,

- İstanbul kongre merkezinin işletilmesi işinde ciro payı ile karşılaştırılması gereken asgari bedel tutarının sözleşmesinde yıllık ÜFE artış oranı esas alınarak güncelleneceği,

- Haliç kültür ve kongre merkezinin işletilmesi işinde; 20.09.2010 tarihinde imzalanan sözleşmeye göre ciro payı ile karşılaştırılması gereken yıllık asgari bedelin sözleşmede TÜİK tarafından yayımlanan TEFE-ÜFE artış oranları ortalaması esas alınarak her yıl güncelleneceği,

- Tema parkı ve eğlence merkezi yaptırılması ve işlettilmesi işinin 01.04.2011 tarihinde imzalanan sözleşmesinde; asgari işletme bedelinin sözleşme tarihinden itibaren her yıl TÜİK tarafından belirlenmiş TEFE+ÜFE ortalaması alınarak güncelleneceği,

Düzenlemelerine yer verildiği görülmüştür.

Ancak yukarıda yer verilen TEFE ve ÜFE artış oranlarının ortalamasının esas alınacağını düzenleyen ve 2010-2011 yıllarında imzalanan sözleşmelerde TEFE yürürlükte bulunmamaktadır.

2005 yılında TEFE'nin (Toptan Eşya Fiyat Endeksi) yerini ÜFE (Üretici Fiyat Endeksi) almıştır. 2005 yılından 2014 yılına kadar ÜFE ve TÜFE verileri yayımlanmıştır. 2014 yılında ise;

26.02.2014 tarih ve 6527 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile 5429 sayılı Kanuna eklenen fıkra ile; *“Muhtelif mevzuatta Toptan Eşya Fiyat Endeksi (TEFE) ve Üretici Fiyat Endeksine (ÜFE) yapılmış olan atıflar, Kurumca hesaplanan Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksine (Yİ-ÜFE), tarım sektörü TEFE ve ÜFE'ye yapılan atıflar Tarım Ürünleri Üretici Fiyat Endeksine yapılmış sayılır.”* denilerek ÜFE'nin yerini Yİ-ÜFE almıştır.

Örneğin; tema parkı ve eğlence merkezi yaptırılması ve işlettilmesi işinin sözleşmesinin imzalandığı tarihte ÜFE ve TÜFE verileri yürürlükte bulunmakta olup sözleşmede yer alan ortalama ifadesinden; TEFE'nin sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmadığı ve TEFE'nin yerini ÜFE'nin almış olması ve iki aynı değerin ortalamasının alınmasının herhangi bir değer değişikliğine meydan vermeyeceği dikkate alındığında, TÜFE'nin yazım yanlışı sebebiyle sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmayan TEFE olarak düzenlendiği ve ÜFE ile TÜFE değerlerinin ortalamasının alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda yapılan incelemede;

- İdarenin tema parkı ve eğlence merkezi yaptırılması ve işlettilmesi işinde; 2012 yılından itibaren 3.600.000 TL'lik bedele ÜFE ve TÜFE oranlarının ortalamasını tatbik ederek 2024 yılında işletme bedeli olarak 45.472.121 TL anapara ve işletme hakkının devri niteliğinde yapılan ihale neticesinde 9.094.424 TL KDV tahakkuk ve tahsil etmesi gerekirken, 2012 yılından 2019 yılına kadar tutarın ÜFE oranında artırıldığı, 2019 yılından sonra ise TÜFE oranında artırılarak 2024 yılı için 34.547.446 TL anapara ve 6.909.489 TL KDV tahsil ettiği,

- Otopark yaptırılması ve işlettilmesi ihalelerinin sözleşmelerinde bedelin her yıl ÜFE oranında arttırılacağı düzenlenmesine rağmen, bedelin 2019 yılından sonra Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesi dikkate alınarak TÜFE oranında artırıldığı,

- İstanbul kongre merkezinin işletilmesi işinde ciro payı ile karşılaştırılması gereken asgari bedel tutarının, sözleşmesinde yıllık ÜFE artış oranı esas alınarak güncelleneceği düzenlenmesine rağmen, asgari bedel tutarının 2019 yılından sonra Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesi dikkate alınarak TÜFE oranında artırıldığı, 18.03.2011 tarihinde imzalanan sözleşmesinin; “Muhammen Bedel ve Teklif Usulü” başlıklı 7'nci maddesinde; *“...Alt kiracılara yapılacak kiralamalarda elde edilecek ciro bazlı gelirin %50'si belediyeye ödenecek*

ve brüt ciro kapsamı dışında tutulacaktır...” denilmesine rağmen, bahsi geçen yerde toplam 7 adet alt kiracının olduğu ve firma bildirimlerinin alt kiracı detaylarını içermeyip sadece toplam alt kiralama gelirinin beyan edildiği, İdare tarafından da alt kiralama gelirlerinin kontrol edilmediği, sözleşmenin “Sözleşme süresi” başlıklı 5’inci maddesinde; “...Ancak, ... bulaşıcı hastalık... gibi haller ile... mücbir sebep sayılır. Bu takdirde Belediye, işletmeciye mücbir sebebin devamı müddeti ile sınırlı olmak üzere süre uzatımı verir ve işletmecinin yükümlülükleri askıya alınır.” denilmesine rağmen İdare tarafından pandemi dönemine ilişkin; işletmenin pandemi tedbirleri uyarınca mücbir sebep halinin geçerli olduğu dönemlerin kıst hesaplamasının yapıp yükümlülüklerinin askıya alınması ve mücbir sebep halinin geçerli olmadığı (2020-2021 yıllarında pandemi tedbirlerinin uygulanmadığı dönemlerde) dönemlerde asgari bedel ve ciro payı karşılaştırmasının yapıp yüksek olan bedelin tahakkuk ettirilmesi gerekirken bahsi geçen hesaplamaların hatalı yapılarak 2020 ve 2021 yılları için asgari bedelin dikkate alınmadığı ve ciro bildirimleri üzerinden gelirin tahakkuk ettirildiği, mücbir sebebin devam ettiği süre kadar süre uzatımı verilmediği,

- Haliç kültür ve kongre merkezinin işletilmesi işinde; 20.09.2010 tarihinde imzalanan sözleşmeye göre ciro payı ile karşılaştırılması gereken yıllık asgari bedelin sözleşmede TÜİK tarafından yayımlanan TEFE-ÜFE artış oranları ortalaması esas alınarak her yıl güncelleneceğinin düzenlendiği ve TEFE’nin sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmadığı ve TEFE’nin yerini ÜFE’nin almış olması ve iki aynı değer ortalamasının alınmasının herhangi bir değer değişikliğine meydan vermeyeceği dikkate alındığında, TÜFE’nin yazım yanlışı sebebiyle sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmayan TEFE olarak düzenlendiği ve ÜFE ile TÜFE değerlerinin ortalamasının alınarak değer güncellemesi yapılması gerekirken, İdarenin asgari bedel tutarını, 2019 yılına kadar ÜFE oranında artırdığı, 2019 yılından sonra ise TÜFE oranında artırdığı, İşe ilişkin sözleşmenin 6’ncı maddesinde; “...Ancak, ... bulaşıcı hastalık... gibi haller ile... mücbir sebep sayılır. Bu takdirde İBB, işletmeciye mücbir sebebin devamı müddeti ile sınırlı olmak üzere süre uzatımı verir ve işletmecinin yükümlülükleri askıya alınır.” denilmesine rağmen İdare tarafından pandemi dönemine ilişkin; işletmenin pandemi tedbirleri uyarınca mücbir sebep halinin geçerli olduğu dönemlerin kıst hesaplamasının yapıp yükümlülüklerinin askıya alınması ve mücbir sebep halinin geçerli olmadığı (2020-2021 yıllarında pandemi tedbirlerinin uygulanmadığı dönemlerde) dönemlerde asgari bedel ve ciro payı karşılaştırmasının yapıp yüksek olan bedelin tahakkuk ettirilmesi gerekirken, bahsi geçen hesaplamaların hatalı yapılarak 2020-2021-2023 yılları için asgari bedelin dikkate alınmadığı

ve ciro bildirimleri üzerinden tahakkuk ettirildiği, mücbir sebebin devam ettiği süre kadar süre uzatımı verilmediği,

- İrtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme kapsamındaki ihalelerin sözleşmelerinde asgari bedel ve firmanın elde ettiği gelirden belirli yüzde oranında ciro payı alınması şeklinde (asgari bedel ile ciro payının karşılaştırılıp yüksek olanın tahakkuk ettirilmesine yönelik) düzenlemelerin bulunduğu ve yüklenicilerin ciro bildirimlerinin bazılarının sadece yüklenici imza ve kaşesi içerdiği, ciro bildirimlerinin doğruluğunun teyit edilmesine yönelik Yeminli Mali Müşavir onayının bazı işlerde bulunmadığı ve İdarenin yüklenicilerin beyan etmiş oldukları ciro bildirimlerinin sözleşme ve şartname hükümleri gereğince kontrolüne yönelik iş ve işlemleri sağlıklı şekilde yerine getirmediği,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle;

- Tema Parkı ve Eğlence Merkezi Yaptırılması ve İşletilmesi İşinde; yeniden hesaplanan yıllık intifa hakkı işletme bedelinde eksik kalan kısım olan 10.273.183,53 TL yıllık intifa hakkı işletme bedeli ile 2.054.636, 71 TL+%20 KDV bedeli olmak üzere toplam 12.327.820,23 TL yıllık intifa hakkı işletme bedeli farkının ödenmesinin ilgisine tebliğ edildiği,

- Otopark yaptırılması ve işlettilmesi ihalelerinin kira bedellerinin sözleşme uyarınca güncellendiği ve eksik ödemelerin ödenmesi hususunun ilgisine tebliğ edildiği,

- Haliç kültür ve kongre merkezinin işletilmesi işinde; 20.09.2010 tarihinde imzalanan sözleşmenin "Bedel ve Ödeme başlıklı" 10'uncu maddesinde “...İdareye ödenmesi öngörülen yıllık asgari bedel; TÜİK tarafından yayınlanan yıllık TEFE-ÜFE artış oranları ortalaması esas alınarak her yıl güncellenecektir.” düzenlemesinin olduğu, bulguda belirtildiği gibi 2005 yılında TEFE'nin (Toptan Eşya Fiyat Endeksi) yerini ÜFE (Üretici Fiyat Endeksi)'nin aldığı, ihale şartnamesinde “TEFE-ÜFE artış oranları ortalaması” ibaresinin karışıklığa sebebiyet verilmeyerek artışların eski tabir ile TEFE, yeni tabir ile ÜFE üzerinden yıllık ortalaması esas alınarak hesaplama yapılacağı belirtilmesi için kullanıldığı, bulguda belirtildiği gibi yazım hatasının söz konusu olmadığı, ihalenin yapılması ve sözleşme imzalanması süreçlerinde şartnameleri inceleyen veya ihaleye katılan firmalar tarafından da artış oranları ile ilgili herhangi bir itirazda bulunulmamasının bu hususu desteklediği, 17.01.2019 tarih ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 56'ncı maddesi hükmüne göre TüFE uygulanmaya başlandığı, bu kapsamda

2019 yılına kadar oluşturulan tahakkukların hesaplanmasında sözleşmeye aykırı bir durumun bulunmadığı, ifade edilmiş olsa da; bulguda da yer verildiği üzere sözleşmeye göre ciro payı ile karşılaştırılması gereken yıllık asgari bedelin sözleşmede TÜİK tarafından yayımlanan TEFE-ÜFE artış oranları ortalaması esas alınarak her yıl güncelleneceğinin düzenlendiği ve TEFE'nin sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmadığı ve TEFE'nin yerini ÜFE'nin almış olması ve iki aynı değerin ortalamasının alınmasının herhangi bir değer değişikliğine meydan vermeyeceği dikkate alındığında, TÜFE'nin yazım yanlışı sebebiyle sözleşme tarihi itibarıyla yürürlükte olmayan TEFE olarak düzenlendiği ve ÜFE ile TÜFE değerlerinin ortalamasının alınarak değer güncellemesi yapılması gerektiği açıktır. İdare tarafından bahsedildiği gibi ihale şartnamesinde sadece ÜFE değerinin esas alınarak hesaplama yapılacağı kastı ile düzenleme yapılması halinde "ortalama" ifadesine şartname maddesinde yer verilmesine ihtiyaç duyulmayacağı tabidir.

- 2019 yılından sonra genelgeye göre oluşturulan tahakkuklar için bulgu kapsamında gerekli incelemelerin yapılacağı,

- Bulguda belirtilen diğer hususlar için kira sözleşmelerinin tetkik edilerek belirtilen artış oranlarına (ÜFE veya TÜFE) göre işletme bedellerinde gerekli düzeltmelerin yapılacağı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen düzenlemeler ve yapılan açıklamalara uygun olarak, bahsi geçen ihalelerde yer alan şartname ve sözleşme hükümlerine riayet etmesi ve elde edilecek gelirlerin ihale sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümler çerçevesinde yüklenici beyanlarının kontrolünü sağlıklı şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

b) İhale Dokümanları ile İhale Öncesinde Belirlenen Şartlara Uyulmaması ve İhale Dokümanlarına Aykırı İlave Yapılar Yapılması

İdarenin irtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme yöntemi ile ihale ettiği taşınmazlarının, ihale şartname ve sözleşmelerindeki hükümlerin takibinin sağlanmadığı ve ihale dokümanlarına aykırı yapılar yapıldığı görülmüştür.

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

“İlanlarda bulunması zorunlu hususlar” başlıklı 18’inci maddesinde; ilanlarda ihale konusu olan işin niteliğinin, yerinin ve **miktarının** bulunmasının zorunlu olduğu hükmü,

“Sözleşmede belirtilen işin artış ve eksilişi” başlıklı 63’üncü maddesinde ise;

“Yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeeyen iş artışı veya eksilişi zorunlu hale gelirse, müteahhit, keşif bedelinin % 30 oranına kadar olan değişikliği, süre hariç, sözleşme ve şartnamesindeki hükümler dairesinde yapmakla yükümlüdür.

Keşif bedeli artışının %30'u geçmesi halinde sözleşme feshedilir. Ancak, bu durumda müteahhit işin keşif bedeli ve %30 keşif artışının karşılığı işleri sözleşme ve şartnamesindeki hükümler çerçevesinde yapmaya zorunludur. Taahhüdün %30 keşif artışı ile bitmemesi ve tasfiye edilmesi halinde müteahhit, idareden hiçbir masraf ve tazminat isteyemez...” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32’nci maddesinde; ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların, aykırılıklarının verilen süre sonunda giderilmemesi sonucunda Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınacağı ve altı ay içerisinde söz konusu karara konu yapıların yıkılacağı, aksi takdirde, altı ay içerisinde yıkımı yapılmayan yapıların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yıktırılabilceği ve yıkım maliyetinin %100 fazlası ile İdareden tahsil edileceği düzenlenmiştir.

İdare tarafından 2886 sayılı Kanun uyarınca mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ihale işlemlerinde; gerek ihale ilan metinleri ve gerekse de sözleşme ve şartnamelerinde ihale edilen alanların nev’i, kullanım amacı ve bu yerlerin kaç metrekare olduğu gibi hususlar belirtilmektedir. Söz konusu taşınmazlara ilişkin mülkiyetin gayri ayni hak tesisi için yapılan ihalelerde istekliler tarafından teklif edilen bedeller ilanda belirtilen işin niteliği, kullanım alanı ve kullanım amacı için verilen tekliflerdir. İhale öncesinde ihale dokümanları ile belirlenen şartların, sözleşme sonrası yükleniciler tarafından farklı şekilde uygulanması, ihale şartlarına aykırı yapılar yapılması, sözleşme ve ihale şartlarının yerine getirilmemesi hem yükleniciler lehine haksız kazanca sebep olabilecek, hem de ihale öncesi belediye tarafından belirlenen ihale şartlarının ihaleden sonra değiştirilmesi anlamını taşıyabilecektir.

İdare mülkiyetindeki taşınmazlardan 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yoluyla irtifak hakkı karşılığı yapım ve işletme yöntemine konu edilen taşınmazların ihale dokümanlarında

yapılacak işin niteliği, kullanım amacı, süresi, kullanım alanı, elde edilecek gelire ilişkin düzenlemeler sözleşme ve şartnamelerinde belirtilmektedir. İhaleler söz konusu dokümanlara göre yapılmakta ve hem İdare hem de yükleniciler imzalanan sözleşme ile şartnamelerde yazılı hususlarla bağlı kalmayı taahhüt etmektedir.

Yapılan incelemede;

- Temaparkı ve eğlence merkezi yaptırılması ve işlettilmesi işine ait sözleşmenin “Yüklenicinin vecibeleri” başlıklı 39’uncu maddesinde; “... İdare, tapu işlemlerinin yüklenici tarafından yürütülmesi için, yüklenicinin veya bildireceği kişilerin adına vekaletname verecektir. Buna bağlı olarak alınacak müstakil tapular ile ilgili tüm masraflar Yüklenici tarafından karşılanacaktır. İşlerin tamamlanmasını takiben bağımsız bölümlerin kat mülkiyeti işlemleri tamamlanarak tapuları, sözleşme hükümleri uyarınca belediye adına çıkartılacaktır...” denilmesine rağmen kat mülkiyeti işlemlerinin tamamlanmadığı ve sözleşme hükümleri uyarınca bağımsız bölümlerin İdare adına tapularının çıkartılmadığı,

- Otel-alışveriş merkezi-akvaryum yaptırılması ve işlettilmesi işine ait sözleşmenin “Taraflar” başlıklı 1’inci maddesinde; “...İhale konusuna esas alan, 3 parsel sayılı yerin sadece 72.016,61 m² olarak koordinatları belirlenmiş kısmı ile sınırlıdır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi parselin bakiye kısmında (190.738,61 m²) Medeni Kanun ve İmar Kanunundan doğan bütün haklarını serbestçe kullanır. Bu konuda müteahhidin muvafakatı aranmaz.” denilmesine ve 2886 sayılı Kanun’un “Sözleşmede belirtilen işin artış ve eksilişi” başlıklı 63’üncü maddesine göre; yapım işlerinde yüzde 30 oranında ilave işin aynı yükleniciye yaptırılmasının mümkün olduğu düzenlenmesine rağmen 13.12.2016 tarihli Yapı Kullanma İzin Belgelerine göre sözleşme tutarının iki katından fazla işin aynı yükleniciye yaptırılarak işin toplam 230.469 m² inşaat alanı ile bitirildiği ve işlettilendiği, yapı kullanma izin belgeleri alındıktan sonra çeşitli tarihlerde projesine aykırı şekilde inşai faaliyette bulunulduğu,

- 2520 Ada 25 Parselde intifa hakkı karşılığı zemin altı otopark yaptırılması ve işlettilmesi işinde; İdarenin mülkiyeti haricindeki kamusal alan olan tescil dışı alanında ihale kapsamına alındığı ve projelendirilip üzerine yapı yapıldığı, İdarenin mülkiyetindeki alana ise projede trafo olarak konumlanmış ve halihazırda trafo olarak kullanılan binanın üzerine tehlike arz edecek şekilde projesinde yer almayan yapı yapıldığı, restoran kısmının projesine aykırı şekilde üzerinin ve yanlarının kapatıldığı,

- İdarenin otopark yaptırılması ve işlettirilmesi ihalelerinden 3 adetinde; sözleşme ve şartnamelerinde alt kiralama izni aranmasına rağmen 9 adet izinsiz alt kiralama yapıldığı,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle;

- Temaparkı ve eğlence merkezi yaptırılması ve işlettirilmesi işinde, söz konusu parseldeki projeye ilişkin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi adına kat mülkiyeti işlemlerinin yapılması hususunun resmi yazı ile Tapu Müdürlüğü’nden talep edildiği,

- 2520 Ada 25 Parselde intifa hakkı karşılığı zemin altı otopark yaptırılması ve işlettirilmesi işinde; ihale şartnamesine aykırı imalatların bulunup bulunmadığı hususunda yapılacak olan saha tespiti çalışması neticesinde gerekli işlemlerin yürütüleceği,

İfade edilmiştir.

Otel-alışveriş merkezi-akvaryum yaptırılması ve işlettirilmesi işine ilişkin bulguda yer verilen tespitlere yönelik ise İdare tarafından herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Sonuç olarak, ihale öncesi ihale dokümanları ile belirlenen şartların sözleşme imzalandıktan sonra takibinin ve yaptırımlarının sağlanmaması, bahsi geçen şartlara riayet edilmemesi, ihale dokümanlarına aykırı inşai faaliyette bulunulması sözleşme ve şartname hükümlerine aykırıdır. Bahsi geçen iş ve işlemler, ihalede teklif veren diğer isteklilerin aleyhine bir sonucun oluşmasına da neden olabilecektir.

c) İntifa Hakkının Tapu Kütüğüne Tescilinde Taşınmazın Emlak Vergisi Borcuna İlişkin Sorumluluk Alınması

İdarenin mülkiyetindeki taşınmazın intifa hakkının tapuya tescil edilmesinde yüklenicinin sorumluluğunda olması gereken emlak vergisi borcuna ilişkin sorumluluk alındığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 3’üncü maddesinde; “*Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*” hükmü yer almaktadır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 794 ve izleyen maddelerinde düzenlenen intifa hakkı, sahibine konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi veren bir hak olup taşınmazlarda tapu

kütüğüne tescil ile kurulmaktadır. Binanın intifa hakkına sahip olunması halinde malik değil, binayı inşa eden intifa hakkı sahibi emlak vergisi mükellefi haline gelmektedir.

Nitekim Danıştay 9. Dairesinin 26.12.2019 tarih ve E: 2016/16008 K: 2019/7545 no.lu kararında; “...Üst hakkı sahibi olan ve bu hakka istinaden söz konusu binaları inşa eden davacı, Emlak Vergisi Kanunu’nun 3. maddesi kapsamında malik sıfatıyla bina vergisinin mükellefi bulunmaktadır. Ancak bina vergisinin mükellefi olmakla birlikte dosyada mevcut resmi senetlerde binaların üzerinde bulunduğu arsaların mülkiyetinin hazineye ait olduğu görüldüğünden ve davacı sadece binanın maliki olduğundan, emlak vergisi değerinin hesabında bina normal inşaat maliyetlerine göre bulunan değere arsa değerinin ilave edilmemesi gerekmektedir...” denilerek emlak vergisi değerinin hesabında binaları inşa eden yüklenicinin malik sıfatıyla bina vergisinin mükellefi olduğu ancak emlak vergisi değerinin hesabında bina normal inşaat maliyetlerine göre bulunan değere arsa değerinin ilave edilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Yine benzer bir karar; Danıştay 9. Dairesinin E:2021/2711 K:2023/5044 no.lu kararıyla 05.12.2023 tarihinde alınmıştır.

Yapılan incelemede, otel-alışveriş merkezi-akvaryum yaptırılması ve işlettilmesi işine ilişkin yüklenici tarafından inşa edilen binaların yapı kullanma izin belgeleri tarihlerinin 13.12.2016 olduğu ancak intifa hakkının tapu kütüğüne tesciline ilişkin 23.08.2023 tarihli resmi senet incelendiğinde; İdarenin yüklenici ile birlikte taşınmazın geçmiş emlak vergisi borcundan müteselsil sorumluluk kabul ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarece bugüne kadar 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 3'üncü maddesine istinaden herhangi bir ödeme yapılmadığı, bundan sonrada belirtilen mevzuat doğrultusunda bir ödeme gerçekleştirilmeyeceği ifade edilmiş olsa da; İdare 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Daimi muaflıklar" başlıklı 4'üncü maddesinin (b) bendine göre Emlak Vergisinden muaftır. Diğer yandan, yukarıda ifade edildiği üzere yüklenici taşınmazın emlak vergisi borcunu ödemekle yükümlü bulunmaktadır. Bahse konu işlemle; İdarenin emlak vergisinden muaf olması ve resmi senette taşınmazın geçmiş emlak vergisi borcuna ilişkin yüklenici ile birlikte müteselsil sorumluluk kabul ederek, bahse konu borcun ilçe belediyesi tarafından yükleniciden tahsil edilmesinin önüne geçildiği değerlendirilmektedir. Şöyle ki, İdare bahse konu yapıların hem arsa sahibidir hem de sözleşme süresinin sona ermesi halinde yapılarında sahibi olabilecektir.

Sonuç olarak, İdare tarafından intifa hakkının tapu kütüğüne tescilinde, binaları inşa eden yüklenicinin ilgili ilçe belediyesine ödemesi gereken emlak vergisi borcuna ilişkin müteselsil sorumluluk kabul edilmesi yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve Danıştay kararlarına aykırıdır.

d) İrtifak Hakkı Karşılığı Yapım ve İşletme İşinden Elde Edilen Ciro Paylarına KDV Hesaplanmaması

Beşiktaş İlçesi 684 Ada 1-4-6 parsellerde otel yaptırılması ve işlettilmesi işinde, İdarenin üst hakkı karşılığında otelin elde etmiş olduğu cirodan sözleşme gereği alacağı paylara ilişkin KDV'nin hesaplanmadığı, taşınmazın tapuda tescil edilmesine ilişkin ipotek tutarının ve otelin işletilmesi karşılığında elde edilecek ciro paylarının muhasebe sisteminde kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde; "*Türkiye'de yapılan aşağıdaki işlemler katma değer vergisine tabidir*" denildikten sonra, aynı maddenin 3-f fıkrasında; 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinin katma değer vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Gelir Vergisi Kanunu'nun "Gayrimenkul sermaye iradının tarifi" başlıklı 70'inci maddesinde ise; "*Aşağıda yazılı mal ve hakların sahipleri, mutasarrıfları, zilyedleri, irtifak ve intifa hakkı sahipleri veya kiracıları tarafından kiraya verilmesinden elde edilen iratlar gayrimenkul sermaye iradidir:*

...

5. (Değişik: 4/12/1985-3239/55 md.) Arama, işletme ve imtiyaz hakları ve ruhsatları..." denilmiştir.

3065 sayılı Kanun'un "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrasının (d) bendinde ise; iktisadi işletmelere dahil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemleri, KDV'den istisna edilmiştir.

Belediyeler iktisadi işletme mahiyetinde olmadıklarından bunlara ait gayrimenkullerin kiralanması işlemleri prensip olarak katma değer vergisinden istisnadır. Ancak, bu madde hükmü ile sadece iktisadi işletmeye dâhil olmayan gayrimenkullerin kiralanması vergiden

istisna edilmiştir. Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 1’inci maddesinin 3/f bendi ile gönderme yapılan, Gelir Vergisi Kanunu’nun 70’inci maddesinde sayılan arama, işletme, imtiyaz hakları ve ruhsatları ile diğer haklardan gayrimenkul sermaye iradı elde edilmesi işlemleri vergiden istisna tutulmamıştır. Belediyeler tarafından kiraya verilen gayrimenkuller nedeniyle bir iktisadi işletme oluşmadığı hallerde, bu gayrimenkul kiralama işlemleri KDV’den istisnadır. Gayrimenkul kiralaması dışında kalan ve Gelir Vergisi Kanunu’nun 70’inci maddesinde sayılan “arama, işletme, imtiyaz hakkı” gibi kamuya ait diğer mal ve haklardan gayrimenkul sermaye iradı elde edilmesi halinde ise bir iktisadi işletme oluşup oluşmadığına bakılmaksızın KDV hesaplanmalıdır.

Hazine ve Maliye Bakanlığının yayımladığı 08.08.2011 tarih ve KDVK-60/2011-1 sayılı Sirkülerin “1.4. Kiralama İşlemleri” başlıklı bölümünde ise; gelir vergisi açısından gayrimenkul sermaye iradı olarak tanımlansa dahi bir işletme veya müessesenin **belirli bir bedel ve süre dahilinde** başkasının kullanımına bırakılması şeklindeki işletme hakkının kiralanması işlemlerinin, Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 1/3-f maddesine göre vergiye tabi tutulacağı belirtilerek, Belediye tarafından bir yerin çay bahçesi olarak işletilmek üzere kiraya verilmesi durumunda işletme hakkının kiralanmasının söz konusu olacağı ve çay bahçesinin, kiraya veren kurumun bir iktisadi işletmesine dahil olup olmadığına bakılmaksızın, bu kiralama işleminin Kanun’un 1/3-f maddesi gereğince KDV’ye tabi tutulacağı ifade edilmiştir.

İşletme hakkı, kiraya verilen unsurun mülkiyet hakkı devreden tarafta saklı kalmak üzere belirli bir süre ve bir bedel karşılığında sözleşmede belirtilen esas ve usuller dahilinde karı ve zararı işletme hakkını devralan tarafa ait olmak koşuluyla gerçek veya tüzel kişiler tarafından işletilmesini ifade eder. Bu çerçevede, kiraya verilen unsur kendi başına bir teçhizat ve donanım içeren iktisadi bir işletme olabileceği gibi herhangi bir teçhizat veya donanım içermeyen gayrimenkule bağlı bir hak biçiminde de olabilir.

Şöyle ki; işletme hakkının devrinden söz edilebilmesi için gayrimenkulün kendi başına iktisadi işletme mahiyetinde olması gerekmektedir. Ancak, tek ölçüt teçhizat veya donanımın mevcut olması değildir. Kiralama işlemiyle gayrimenkule bağlı bir hak kiraya veriliyorsa, söz konusu kiralama işlemi işletme hakkının devri niteliğindedir. Örneğin; belediyeye ait büfe, çay ocağı, otopark, çay bahçesi gibi taşınmazların kiralanması işlemi; işletme hakkının devri niteliğindedir. Bu halde, belediyenin kiraya vermiş olduğu unsur aslında bir taşınmaz değil, taşınmaza bağlı bir hak olacaktır.

Taşınmaza bağlı hak, piyasaya doğrudan girişin sınırlandırıldığı belli bir alan veya bölgede belirli bir konuda ticari faaliyette bulunma yetkisidir. Bu halde, ihalenin konusunu taşınmaz değil, dışarıdan girişlerin sınırlandırıldığı ticari faaliyette bulunabilme yetkisi oluşturduğundan ihale edilen taşınmazın bir teçhizat veya donanımına sahip olup olmaması yapılan işlemin niteliğini değiştirmeyecektir.

Yapılan incelemede;

- Bahse konu işin sözleşmesinde beş yıldızlı otel yaptırılması ve işletilmesinin açıkça düzenlendiği, otelin işletilmesinden elde edilen cirodan belediyenin yıllık %7 oranında pay alacağına ilişkin hüküm bulunduğu, otelin satışına ilişkin 24.11.2010 tarihinde ihale yapıldığı ve taşınmazın satışı karşılığında 421.000.000 TL bedelin tahsil edildiği ancak mahkeme kararı ile tapuda yüklenici adına olan kaydın iptali ile İdare adına tapuya tescil ve bedelin yükleniciye ödenmesi işleminin karşılıklı ve aynı anda yapılmasına hükmedildiği, sonrasında dosya Temyiz aşamasındayken 16.08.2021 tarihli protokol ile yüklenici ve İdarenin temyiz başvurusundan karşılıklı olarak feragat ettiği anlaşılmıştır. 16.08.2021 tarihli protokolün 2'nci maddesi gereğince taşınmaz bedeli yasal faiz ile güncellenip ciro payı düşüldükten sonra 23.02.2022 tarihinde, İdare taşınmazı yükleniciye olan borcuna karşılık 1.225.672.556 TL ipotek ile devir almıştır. Ancak protokol incelendiğinde; taşınmaza ilişkin ciro paylarının kanuni faizi ile hesaba dahil edildiği ancak ciro paylarına ilişkin KDV'nin hesaba dahil edilmediği,

- Taşınmazın İdare adına tapuya tescil edilmesinden sonraki döneme ilişkin; yüklenici firmanın 2022 yılı için 1.353.891.000 TL, 2023 yılı için 2.001.371.000 TL ve 2024 yılı için 2.911.984.000 TL ciro bildirimini yaptığı ve bu tutara ilişkin İdarenin ciro payı olan toplam 438.707.000 TL'ye ilişkin kayıtların muhasebe sisteminde yer almadığı, İdare tarafından bu tutara ait KDV'nin takip edilmediği ve İdarenin yükleniciye olan 1.225.672.556 TL borcunun yine muhasebe sisteminde kayıt altına alınmadığı,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; otelin hak ve mükellefiyetleriyle satışına ilişkin 24.11.2010 gün ve 1359-700 sayılı Büyükşehir Belediye Encümen Kararının, İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 30.03.2012 tarihli ve 2012/558 sayılı Kararı ile iptal edildiği ve kararın kesinleştiği, söz konusu Mahkeme Kararı ve sözleşmeye istinaden kira tahakkuklarının oluşturulmasına ilişkin çalışmalara başlanıldığı, bu kapsamda yüklenici firmaya hitaben resmi yazı ile Belediyeye bildirilmesi gereken 28.03.2017 tarihinden

günümüze kadarki ciro paylarının sözleşme gereği yeminli mali müşavir onaylı olarak gönderilmesi hususunun yüklenici firmaya bildirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen otelin işletilmesine ilişkin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Zamanaşımının mahiyeti” başlıklı 113’üncü maddesi dikkate alınarak elde edilen ciro paylarından ayrıca KDV tahakkuk ve tahsil edilmesi ve bahsi geçen işe ilişkin hak ve yükümlülüklerin muhasebe sisteminde kayıt altına alınması gerekmektedir.

BULGU 39: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin, her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin belirlenmesinde; günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

...” hükmü tesis edilmiştir.

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

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

Buna göre, taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, öncelikle taraflar arasında anlaşma yapılmasının esas olduğu, anlaşma sağlanamaması halinde ise hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda İstanbul genelindeki tüm kiracıların dosyalarında kontrollerin sağlanmakta olduğu, sözleşmedeki bedel hükümleri ve piyasa koşulları doğrultusunda kira bedellerinin güncellendiği ifade edilmiştir.

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

olmaktadır.

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

Sonuç olarak, süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri taraflar arasında anlaşma sağlanamaması halinde 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 40: Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi

İdarenin, kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazları için tahakkuk eden ve vadesi geçmiş kira alacaklarının bulunduğu ve buna rağmen bu alacaklar için gerek Türk Borçlar Kanunu ile İcra ve İflas Kanunu gerekse kira sözleşmelerinden kaynaklı hakların kullanılmadığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Kira bedelini ödeme borcu"nun düzenlendiği 313'üncü maddesinde; kiracının, kira bedelini ödemekle yükümlü olduğu; "İfa zamanı"nın düzenlendiği 314'üncü maddesinde; kiracının, aksine sözleşme ve yerel adet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

6098 sayılı Kanun'un "Kiracının temerrüdü"nün düzenlendiği 315'inci maddesinde ise; kiracının, kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmediği takdirde, kiraya verenin kiracıya yazılı olarak bir süre vereceği, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği; kiracıya verilecek sürenin ise en az on gün, konut ve çatılı iş yeri kiralalarında ise en az otuz gün olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un konut ve çatılı işyerleri için sözleşmenin kiracıdan kaynaklanan sebeplerle dava yoluyla feshini düzenleyen 352'nci maddesinde ise; *"Kiracı, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı*

olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya veren, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilir.” hükmü yer almaktadır.

6098 sayılı Kanun hükümlerine göre; taşınmazın kiracıya teslim edilmesinden sonra kira bedelinin ifa edilmemesi sebebiyle kiracının temerrüde düşmesi halinde kiracıya ihtar çekilerek süre verilmesi ve süre sonunda sözleşmenin feshedileceği uyarısında bulunulması gerekmekte, tüm bunlara rağmen süresinde ödemenin yapılmaması halinde ise 6098 sayılı Kanun’un 315’inci maddesine göre sözleşmenin feshi yoluna gidilebilmektedir.

Kira sözleşmelerine ilişkin genel hüküm niteliğinde olan Türk Borçlar Kanunu’nun 315’inci maddesine ilave olarak, konut ve çatılı iş yerlerinin kiralanmalarına ilişkin olarak ayrıca, 352’nci maddede de kira sözleşmesinin feshi öngörülmüştür. Ancak, bu maddede Kanun’un 315’inci maddesindeki fesih yönteminden farklı olarak, dava yoluyla kira sözleşmesinin feshi söz konusudur.

Kanun’un 315’inci maddesindeki fesih iradesinin, dava yoluyla kullanılması zorunlu değilken, 352’nci maddeye göre yapılacak fesihlerde dava açılması bir zorunluluktur.

Bu düzenlemeye göre; kiraya veren, kiracıya bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içerisinde kira bedelinin ödenmemesi üzerine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunmuşsa, ilgili kira yılının veya bir kira yılını aşan sürenin sonundan başlayarak bir ay içinde dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilecektir.

6098 sayılı Kanun’un yukarıda yer verilen düzenlemelerine ilave olarak; kira bedelinin ödenmemesi halinde, kira bedelinin ödenmesi ve kiralananın boşaltılması için 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun 269’uncu madde hükmüyle de özel bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, kiracının muaccel hale gelmiş kira bedelini ödememesi üzerine kiraya verenin Türk Borçlar Kanunu’nun 315’nci maddesindeki asgari süreleri vererek kiracıya bir ödeme emri göndermesi ve bu ödeme emrinde kiracının tahliyesinin istenebileceği ihtarının bulunması halinde kiracıdan kiralananı boşaltması istenebilecektir. Bu durumda, borçlu itiraz etmez, ihtar müddeti içinde kira borcunu da ödemezse, ihtar müddetinin bitim tarihini takip eden altı ay içinde alacaklının talebi üzerine icra mahkemesince tahliyeye karar verilecektir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin taşınmazlarında yer alan kiracılarının borçlarını ödemeyerek temerrüde düşmesi halinde; kira alacaklarının

tahsilinin sağlanması, sözleşmenin feshedilmesi ve kiracının tahliyesinin gerçekleşmesi için izleyebileceği kanunlardan kaynaklı muhtelif yöntemler bulunmaktadır.

Uygulamada, İdarenin kiracıları ile yapmış olduğu sözleşmelerin bir kısmında kira ödeme periyodu yıllık, bir kısmında üçer aylık, bir kısmında ise aylık olacak şekilde belirlenmiştir. Buna göre, sözleşme ile belirlenen ödeme döneminin başlangıcında kira bedeli İdare tarafından tahakkuk ettirildiğinde, kiracının süresi içinde tahakkuk eden bedeli İdareye ödemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, birçok kiracının (belediye şirketleri dâhil) kira borcunu uzun zamandır ifa etmediği, İdarenin ise ifa edilmeyen vadesi geçmiş kira alacaklarının büyük bir kısmı için takip işlemi başlatmadığı, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden doğan yasal hakların kullanımı için herhangi bir girişimde bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdare gelir hesapları üzerinde yapılan incelemede; 31.12.2024 tarihi itibarıyla tahakkuk etmiş toplam kira alacağı tutarının 2.955.569.276,18 TL olduğu, söz konusu tutarın 324.707.827,68 TL'lik kısmının duran varlık hesaplarında izlenen henüz vadesi gelmemiş alacaklardan oluştuğu, 13.447.153,13 TL'lik kısmının ise tecil edilmiş veya taksite bağlanmış alacaklardan olduğu ve bu sebeple vadesi gelmemiş alacak olarak nitelendirebileceği değerlendirilmiştir.

Tahakkuk eden toplam kira alacağı olan 2.955.569.276,18 TL'den vadesi henüz gelmemiş kira alacakları 338.154.980,81 TL (324.707.827,68+13.447.153,13) olarak düşüldüğünde, geriye kalan 2.617.414.295,37 TL tutarındaki kira alacağının vadesi gelmiş ve tahsil edilebilir durumda olan ancak henüz tahsil edilmemiş alacaklardan oluştuğu anlaşılmaktadır. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 41: Kira Alacaklarına İlişkin Bilgiler

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplam (TL)	Tecilli ve Tehirli Kira Alacakları (TL)	Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Vadesi Gelmemiş Kira Alacakları (TL)	Toplam Kira Tahakkuku (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	137.867.090,61	1.021.033,28	1.694.384,05	140.582.507,94
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	1.969.421.769,09	11.894.369,81	167.693.053,54	2.149.009.192,44
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	212.872.950,54	0,00	125.200.592,78	338.073.543,32
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	266.945.653,41	0,00	26.887.438,27	293.833.091,68
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	28.550.784,55	0,00	2.700.609,00	31.251.393,55
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	1.756.047,17	531.750,04	531.750,04	2.819.547,25

Toplam		2.617.414.295,37	13.447.153,13	324.707.827,68	2.955.569.276,18

Vadesi geçmiş olmasına rağmen tahsili sağlanmamış toplam 2.617.414.295,37 TL tutarındaki kira alacağının 50.926.562,49 TL'lik kısmı için İdarece takip işlemi başlatıldığı, ancak 2.566.487.732,88 TL'lik kısmı için herhangi bir takip işlemi başlatılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin ayrıntılara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 42: Takibi ve Tahsili Yapılmayan Kira Alacaklarına İlişkin Bilgiler

Ekonomik Kod	Hesap Adı	Vadesi Geçmesine Rağmen Takibe Alınmamış Kira Alacağı Toplam (TL)	Vadesi Geçmesine Sebebiyle Takibe Alınmış Kira Alacağı Toplam (TL)	Vadesi Geçmesine Rağmen Tahsil Edilmemiş Kira Alacağı Toplam (TL)
03.06.01.99.01	Kira Gelirleri	101.457.519,28	36.409.571,33	137.867.090,61
03.06.01.99.02	Kullanım Hakkı Gelirleri	1.955.701.607,73	13.720.161,36	1.969.421.769,09
03.06.02.01.00	Taşınır Kira Gelirleri	212.872.950,54	0,00	212.872.950,54
03.01.02.40.01	Park Yerleri İşletme Gelirleri	266.945.653,41	0,00	266.945.653,41
03.01.02.54.02	Hal Araç Geçiş Ücretleri	28.550.784,55	0,00	28.550.784,55
05.09.01.99.10	Mesken Kira Gelirleri	959.217,37	796.829,80	1.756.047,17
TOPLAM		2.566.487.732,88	50.926.562,49	2.617.414.295,37

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere; 2.566.487.732,88 TL tutarındaki vadesi geçmiş kira alacağının tahsili için herhangi bir takip başlatılmadığı; ayrıca, mevzuat hükümlerinden doğan kira alacaklarının tahsilinin sağlanması amacıyla icra işlemi başlatılması, kiracının tahliye edilmesi ve sözleşmenin feshi yoluna gidilmesi gibi kanuni hakların kullanılmadığı görülmüştür.

Vadesi geçmiş kira alacakları için takip işlemlerinin başlatılmaması, Belediye gelirlerinin artırılmasına engel olduğu gibi söz konusu alacakların zamanaşımına uğraması riskini de taşımaktadır. Ayrıca zamanaşımına uğrama riskinin vuku bulması halinde ise, zamanaşımına uğradıktan sonra talep edilecek alacaklar, kişiler tarafından dava konusu edilebilecek ve süresi geçtiği için kaybedilen bu davalar ile ilgili olarak İdare bütçesinden bu kez “vekâlet ücreti”, “yargılama gideri”, “harçlar” ve “dosyada yapılan diğer masraflar” ayrıca ödenmek zorunda kalınacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; belirli periyotlarla tahsil edilmeyen kira alacaklarının kontrolü sağlanarak kiracılara borç ihtarlarının tebliğ

edildiği, ödeme gerçekleştirmeyenler için ise hukuki süreç başlatılacağı ifade edilmiş olsa da söz konusu hususa ilişkin herhangi bir evrak sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdarenin alacaklarının tahsilini süresi içinde gerçekleştirmesi, vadesi geçen her alacak için zamanaşımını kesecek veya durduracak işlemlerin yerine getirilmesi ve yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak kira alacaklarının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 41: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

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

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

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

2886 sayılı Kanun’un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde ise;

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

zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükmü tesis edilmiştir.

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

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

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

Mezkûr Kanun’un “Konut ve çatılı işyeri kiralarnı sözleşmenin sona ermesi” başlıklı 347’nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi;

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

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

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

Türk Borçlar Kanunu'ndaki düzenlemelerden kamu kurumlarının, sadece konut ve çatılı iş yeri kiralarnı açısından söz konusu hükümlere tabi olduğu anlaşılmaktadır. İşletme hakkının kiralanması gibi kiralarnlarda kamu kurumlarının Kanun’un yukarıdaki

düzenlemeleri kapsamında olduğunu ifade eden bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle, bu gibi kiralamalarda kamu hukukuna ait özel düzenlemeleri, yani 2886 sayılı Kanun'da belirtilen süreleri esas almak gerektiği açıktır. Yürürlükteki mevzuata göre, kamu kuruluşlarının, kiraya veren olarak konut ve çatılı iş yeri dışındaki kiralamalarında sözleşme süresinin sona ermesinden sonra, süre uzatımı verilmesi veya tahliye işlemi yapılmamasından dolayı kira süresinin kendiliğinden uzamasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Buna göre, konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olmayan, işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalarda; sözleşmede açık veya örtülü biçimde bir süre belirlenmişse, kira sözleşmesi bu sürenin sonunda kendiliğinden sona ermesi gerekmektedir.

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

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

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

İdare, kiraya vermiş olduğu taşınmazlarını kiralamanın niteliğine göre tasnife tabi

tutmalı, konut ve çatılı işyeri kiralari için farklı, bunun dışındaki kiralamalar için farklı uygulamalar yaparak sözleşme süresi ile sözleşmenin kanun gereği uzama sürelerinin takibinin yapılmasını sağlamalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; taşınmazların mevcut hukuki statüleri ile ihale edildikleri dönemdeki statüleri farklılık arz edebildiğinden tahliye edilmeleri halinde yeniden kiralanmalarının yasal olarak sorun teşkil edeceği, müktesep hak ilkesi uyarınca mevcut ruhsatları ile faaliyete devam etmelerinde hukuken aykırılık bulunmadığı, taşınmazların tahliye edilip yeniden kiraya verilememesi halinde oluşabilecek kamu zararının önüne geçilmesi adına; mevcut kiracılarla ve mevcut şartlarla sözleşmelerin birer yıllık dönemlerde uzatılması ancak kira bedellerinin piyasa rayiçleri nispetinde güncellenmesi yönteminin benimsendiği ifade edilmiştir.

Halbuki; bulgu metninde bulunan mevzuat hükümlerinden de anlaşılabileceği üzere, kamu kuruluşlarının, kiraya veren olarak konut ve çatılı iş yeri dışındaki kiralamalarında sözleşme süresinin sona ermesinden sonra, süre uzatımı verilmesi veya tahliye işlemi yapılmamasından dolayı kira süresinin kendiliğinden uzamasının mümkün olmadığı açıktır. Buna göre, konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olmayan, işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalarda; sözleşmede açık veya örtülü biçimde bir süre belirlenmişse, kira sözleşmesi bu sürenin sonunda kendiliğinden sona ermektedir. Ayrıca konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olan kiralamalar için ise mevzuat hükümlerine göre en fazla on yıllık süre ile sözleşme uzayabilmektedir. Nitekim, ihale yapılmaksızın kira sürelerinin uzatılması uygulaması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu gibi kira bedellerinin günümüz rayiçlerinin altında kalması riskini de beraberinde getirmektedir.

Sonuç olarak, kira süresi biten işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalar ile kanundan doğan uzama süresi biten konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin ihalede ortaya çıkan sonuca göre yapılması ve dolayısıyla süre uzatımı yapılması suretiyle kiraya verilme işlemlerinin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 42: İdareye Ait Olan ve İşletilmek Üzere Kiraya Verilen Su Ürünleri Halinin İşletme Kira Gelirlerinin Tahsilatının Yapılmaması

İdareye ait olan su ürünleri halinin işletilmesi için ihaleyle kiraya verildiği ancak işletmeciden kira gelirlerinin tahsilatının düzenli olarak yapılmadığı görülmüştür.

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Bu Yönetmelikte yer alan terimlerin tanımları aşağıda belirtilmiştir.

(...)

d) Su Ürünleri Hali: Belediyeler ya da gerçek veya tüzel kişiler tarafından bu Yönetmelikte yer alan hususlara ve projesine uygun olarak kurulan, su ürünlerinin açık artırma ile toptan satışının, muhafazasının, kalite, hijyen ve sağlık kontrolünün ve dağıtımının yapıldığı, kapasitesi 10 ton/gün ve üzeri olan yerlerdir. ...

h) İşletmeci: Su ürünleri hali veya toptan satış merkezinin bu Yönetmelikte yer alan ilgili hükümlerinin yerine getirilmesinden ve uygulanmasından sorumlu ve yetkili olan belediyeler, gerçek ve tüzel kişilerdir. ..." düzenlemesi,

Aynı Yönetmeliğin "Rüsum, Teminat ve Ücretler" başlıklı 28'inci maddesinde ise;

"Belediyeler tarafından işletilen su ürünleri halinde veya toptan satış merkezinde uygulanacak rüsum, teminat ve yer tahsis ücretleri aşağıda belirtildiği şekilde uygulanır.

a) Rüsum: Su ürünleri halinde veya toptan satış merkezinde satışa sunulan su ürünlerinin günlük toplam satış bedelinin %3 ünü geçmemek şartıyla, Belediye Meclisince belirlenecek oranda makbuz karşılığı rüsum alınır. Bunun dışında her ne ad altında olursa olsun başka bir resim ve ücret alınmaz.

b) Teminat: Ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, su ürünleri halinde ve toptan satış merkezinde kendilerine yer tahsisi yapılanlardan teminat olarak, Belediye Meclisince belirlenen miktarda nakit, banka mektubu veya devlet tahvili alınır. Ancak, su ürünleri halinde kendilerine yer tahsis edilenlerden istenecek teminatta Hakem Kurulunun önerisi dikkate alınır. Belirlenen teminatın ilgili veznelere ödenme dönemleri, saklama şartları, iadeleri gibi hususlar Belediye Meclisi tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde yapılır. Bu teminat, amacı dışında kullanılamaz, haczedilemez.

c) Yer Tahsis Ücreti: Su ürünleri halinde ve toptan satış merkezinde yer tahsis ücretleri Belediye Meclisi tarafından belirlenen tarife üzerinden ödenir. Su ürünleri halinde ücretlerin belirlenmesinde Hakem Kurulu önerileri göz önünde bulundurulur.

Gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmekte olan su ürünleri halinde ve toptan satış merkezinde bu madde hükümleri uygulanmaz.” düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, belediyeler kurmuş oldukları su ürünleri halini ya kendileri işletecek ve bu işletme dolayısıyla söz konusu Yönetmelik'in 28'inci maddesinde belirtilen rüsum geliri ve diğer gelirleri elde edecek ya da su ürünleri halini işletilmek üzere gerçek ve tüzel kişilere ihaleyle kiraya verecek ve işletme kira geliri elde edecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kurulan su ürünleri halinin, 2014 yılında yapılan ihaleyle 10 yıl süre ile işletilmek üzere, İdarenin kendi şirketi olan İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi'ne (İSYÖN AŞ) kiraya verildiği, ancak bu kiralama dolayısıyla işletmecinin yıllık ödemesi gereken kira bedellerinden sadece ilk yıl (2015 yılı) kira bedelini ödediği, bunun dışında İdareye başkaca bir kira ödemesinde bulunmadığı, İdare tarafından ise bu kira bedellerinin tahsilatı için herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare ile İşletmeci arasında akdedilen “Beylikdüzü İlçesi, Gürpınar Su Ürünleri Halinin 10 yıl süre ile işletmeye verilmesi işi” adlı İşletme Sözleşmesi'nin “Bedel ve Ödeme” başlıklı 25'inci maddesinde;

“İşletme bedeli ihale sonucunda ortaya çıkan bedeldir.

İşletme bedelleri yıllık dönemler şeklinde ödenecektir.

İşletmeci yıllık brüt ciro üzerinden ödemesi gereken bedeli bir yıllık sözleşme süresinin tamamlanmasından itibaren 20 gün içinde ödeyecektir.

Vadesinde ödenmeyen bedeller sözleşmede ayrıca özel bir hüküm olmaması halinde temerrüt faizi ile birlikte tahsil edilir.

İhale kapsamında idareye ödenmesi öngörülen yıllık asgari işletme bedeli sözleşme tarihinden itibaren Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından belirlenen yıllık ortalama üretici fiyat endeksi (ÜFE) oranında artırılır.” düzenlemesi,

Söz konusu sözleşmenin “İşletmecinin Kusuru ve Akde Aykırılığın Müeyyidesi” başlıklı 36’ncı maddesinde; “İBB, işletmecinin kusurlu hareketlerinden veya diğer kusurlardan meydana gelecek zararlardan sorumluluk kabul etmez, işletmeci böyle durumlarda hak iddia edemez. Ayrıca işletmecinin bu şartnamedeki yükümlülüklerine aykırı davranışta bulunduğu tespitinde idare, sözleşmeyi tek taraflı feshetme yetkisine sahiptir. Fesih öncesinde idareye 10 (on) gün süre vererek akde aykırılığın giderilmesi gereğini tebliğ ederek süre sonunu bekler. Sözleşmenin feshedilmesi durumunda dijital platform sistemleri idareye teslim edilir.” düzenlemesi,

Aynı sözleşmenin “Sözleşmenin Feshi” başlıklı 37’nci maddesinde ise; “Sözleşmenin imzalanmasından sonra, işletmecinin taahhüdünden vazgeçmesi veya yükümlülüklerini idari şartname, teknik şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda idarenin en az 10 (on) gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, idare tarafından ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.” düzenlemesi,

Bulunmaktadır.

İdare tarafından kiraya verilen Gürpınar Su Ürünleri Hal Kompleksi’nin kira başlangıç tarihi, yer teslim tarihi olan 11.09.2015 tarihidir. Kira bedeli ise en az 2.000.000 TL/Yıl olmak üzere yıllık brüt cironun %6’sıdır. Bu tutar ise yıllar itibarıyla yıllık ortalama üretici fiyat endeksi oranında artırılabacaktır. Ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere, işletmeci İdareye sadece 2015 yılı döneminin kira bedelini ödemiş, bunun dışınca başkaca bir kira bedeli ödememiştir. İdare tarafından ise işletmeciye sözleşmede belirtilen kira alacaklarının tahsil edilmemesi durumunda uygulanması gereken yaptırımlar uygulanmamış, kira tahsilatı için herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Tablo 43: Balık Hali İşletmesi Kira Gelirlerini Gösterir Cetvel

İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi (İSYÖN AŞ)									
Sıra	Yıl	Dönem	Vade Tarihi	Ciro Tutarı KDV Dahil (Brüt Cironun %6)	Asgari Tutar (KDV Hariç)	Asgari Tutar Artış Oranı (%)	Verilen Tahakkuk (KDV Dahil)	Ödenen Tutar (TL)	Borç (TL)
1	2015	2015-2016	01.10.2016	570.121,00	2.000.000,00	4,07	2.360.000,00	2.360.000,00	0,00
2	2016	2016-2017	01.10.2017	1.208.857,00	2.081.400,00	13,26	2.456.052,00	0,00	2.456.052,00
3	2017	2017-2018	01.10.2018	1.291.937,00	2.357.393,64	21,36	2.781.724,49	0,00	2.781.724,49
4	2018	2018-2019	01.10.2019	1.563.627,00	2.860.932,92	26,44	3.375.900,84	0,00	3.375.900,84
5	2019	2019-2020	01.10.2020	1.554.006,00	3.617.363,58	7,71	4.268.489,02	0,00	4.268.489,02

6	2020	2020-2021	01.10.2021	2.155.295,00	3.896.262,32	33,83	4.597.589,54	0,00	4.597.589,54
7	2021	2021-2022	01.10.2022	2.120.721,00	5.214.367,93	114,02	6.152.954,16	0,00	6.152.954,16
8	2022	2022-2023	01.10.2023	3.943.931,00	11.159.790,25	65,55	13.391.748,30	0,00	13.391.748,30
9	2023	2023-2024	01.10.2024	8.769.162,27	18.475.032,76	-	22.170.039,31	0,00	22.170.039,31
Not: Toplam borç tutarında sadece anapara tutarı hesaplanmış olup, gecikme bedeli, ödeme zamanında hesaplanacağından dikkate alınmamıştır.								Toplam Borç Tutarı	59.194.497,66

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kira bedeli borcuna yönelik ihtarnamenin imza sürecinde olduğu, su ürünleri hali işletme kira gelirleri için tahsilat işlemlerine başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından işletilmek üzere kiraya verilen su ürünleri halinin işletmecisinden kira gelirlerinin tahsilatının düzenli olarak yapılması, işletmecinin yükümlülüklerini sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda ise yine sözleşmede belirtilen akde aykırılık durumunda uygulanması gereken müeyyidenin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 43: Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

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

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

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

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

Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçerli bir yasal dayanağı olmaksızın belediye taşınmazlarının işgali halinde, fuzuli şağillerden tazminat niteliğinde ecrimisil istenmesi gerekmektedir. Ecrimisilin gerek tespit gerekse tahsilat aşamasında yetkili idarenin, taşınmaz maliki veya söz konusu taşınmaz üzerinde tasarruf yetkisi bulunan kamu idaresi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, mülkiyeti ve/veya tasarruf hakkı Büyükşehir Belediyesine ait olan Eyüpsultan ilçesi Alibeyköy mahallesi 38 ada 16, 28 ve 29 parsellerde kurulu Başak Oto Sanayi Sitesinde yer alan 48 adet taşınmaz üzerinde işgal bulunduğu; işgal nedeniyle İdare tarafından tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedellerinin ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 27.11.2023 tarihinde Başak Oto Sanayi Sitesinde kira ve/veya ecrimisil dosyalarına ait bilgilerin, ödeme dekontlarının istendiği, Eyüpsultan Belediye Başkanlığının 09.01.2024 tarihinde bahse konu taşınmaz üzerinde bulunan 48 adet dükkanın 23.11.2022 tarihinde kira sözleşmelerinin dolduğu, bu tarihten sonraki dönemler için ecrimisil işlemlerinin uygulandığının belirtilmesi üzerine İdare tarafından 17.01.2024 tarihli yazı ile bu zamana kadar tahsil edilen erimisil ve kira ödemelerinin banka hesabına gönderilmesinin istendiği, 18.11.2024 tarihinde ilgililerin Eyüpsultan Belediyesine 01.04.2017-31.03.2022 ve 11/2023 dönemlerine kadar ödeme yaptıkları için mükerrerlik oluşmaması adına tahakkuk iptalleri yapıldığı, bahse konu 48 adet dükkanın boşaltılması için 08.01.2025 tarihinde ihtarnamenin ilgililere tebliğ edildiği, 13.01.2025 tarihinde Başak Oto Sanayi Sitesi tarafından 31.12.2024 tarihine kadar Eyüpsultan Belediye Başkanlığına ödenen tüm ecrimisil bedellerinin yasal faizi ile birlikte İdarenin hesabına yatırılmasının talep edildiği, 21.01.2025 tarihinde Eyüpsultan Belediyesi’nin mülkiyeti İdareye ait olan 48 adet dükkânın ecrimisil ve kira bedellerinin Eyüpsultan Belediyesi tarafından tahsil edildiği ve ödenen bedellere ilişkin dosyanın incelemesi neticesinde İdareye bilgi vereceğinin bildirildiği, 13.02.2025 tarihinde Eyüpsultan Belediyesi’nin yazısında 48 adet dükkana ilişkin 31.12.2024 tarihine kadar ecrimisil bedellerinin tahakkuk ettirildiği ve yapılan değerlendirmeler sonucunda taşınmazların 01.01.2025 tarihinden itibaren mevcut durum ile İdarenin tasarrufuna bırakılacağına belirtildiği, bahse konu taşınmazların arazi tespit çalışmalarının devam ettiği ve tespit çalışması sonrası 01.01.2025 tarihi itibarı ile ilgililere

ecrimisil ihbarnamelerin gönderileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar bulgu konusu hususa ilişkin yazışmalar yapıldığı ifade edilmiş olsa da söz konusu hususa ilişkin herhangi bir tahsilat gerçekleşmemiştir.

Sonuç olarak, tasarruf hakkı İdareye ait olan taşınmazların mevzuata uygun bir işlemle tesis edilmiş hakka sahip olmaksızın başka ilçe belediyeleri tarafından kira ve/veya ecrimisil karşılığında üçüncü kişilere kullandırılması ve buralardan elde edilen kira ve/veya ecrimisil gibi gelirlerin, tasarruf hakkı bulunmayan ilçe belediyelerine bırakılması mevzuata uygun bulunmamaktadır.

BULGU 44: İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

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

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

Bahse konu Kanun’un “Tahmin edilen bedelin tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir.” Hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanun’un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde ise;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı

üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

Hükmü tesis edilmiştir.

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

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, İdareye ait olan veya yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ve Kanunun 9’uncu maddesinde belirtildiği şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Aksi bir durum, yani fuzuli şağilin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi kabul edilerek işgalin ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun’un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama İdare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

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

İdarenin tapuda kendi adına tescilli olan taşınmazları ile tapuda kayıtlı olmamakla

birlikte İdarenin tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde; 31.12.2024 tarihi itibarıyla aktif olarak 4.356 adet ecrimisil dosyasının bulunduğu; bu dosyalardan 1.853 tanesinin ticari nitelikte olmayan konut, gecekond, bahçe, otopark gibi vasıflarda olduğu, geriye kalan 2.503 tanesinin ise ticari nitelik taşıyan otopark, benzin istasyonu, restoran, büfe, kafe, çay bahçesi, kış bahçesi, oto yıkama alanı, site bahçesi, kiralanan alanın dışına taşılarak işgal edilen ek alanlar vb. vasıflardan olduğu, ilgili taşınmazlara yönelik belirlenen bedellere bakıldığında ise konut, bahçe ve otopark gibi olanlardan 1365 adedinin tespit yapılmaksızın İdare tarafından aylık kira bedelinin 1.000 TL'nin altında belirlediği ve bunlara ilişkin Kanun'un ilgili maddesinde bahsi geçen şekilde bir belirleme yapılmadığı tespit edilmiştir.

2020, 2021, 2022 ve 2023 yılları Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında ecrimisil dosya sayılarının sırasıyla 2.909, 3.873, 4.171 ve 4322 olduğu belirtilmiştir. Aradan geçen bir yıllık süre sonunda 2024 yılı itibarıyla ecrimisil dosyası sayısının 4.356 olduğu görülmüştür. Bu durum yeni işgallerin ortaya çıktığını ve mevcut işgalcilerin tahliyesinin sağlanmadığını göstermektedir.

Ayrıca 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi; peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanacağı ifade edilmiştir. Hukuksuz bir şekilde bu yerleri işgal eden kişiler ayrıca bu indirimlerden de faydalanarak rayiç kira bedellerinin çok altında bu yerleri kullanmaya devam etmektedirler.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin tasarrufu altında bulunan taşınmazlardaki işgallerin tahliyesine yönelik işlemlerin ilgili müdürlükler tarafından devam ettirildiği, 2886 sayılı Kanun kapsamında kiraya verilebilecek taşınmazlarla ilgili çalışmaların sürdürüldüğü, ayrıca bulguda tespit yapılmaksızın aylık kira bedeli 1.000,00 TL'nin altında olduğu belirtilen 1365 işlem dosyası için tespit çalışmalarına başlandığı, saha tespiti gerçekleştirilenlerden ecrimisil bedel tespiti tamamlananlar ile birlikte 2025 yılı nisan ayı itibarıyla bu sayının 1009'a indirildiği, ayrıca taşınmaz tespit ve bedel takdir çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

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

BULGU 45: Bazı Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi

İhale ile üçüncü kişilerin kullanımına verilebilecek taşınmazlar ile üçüncü kişilere devredilebilecek işletme haklarının ihale yapılmaksızın Büyükşehir Belediye Meclisi kararları ile Belediye şirketlerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde; büyükşehir belediyeleri tarafından kendi mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletebileceği ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredilebileceği ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu hükmü tesis edilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un yukarıda yer verilen maddesinde; sayma suretiyle belirtilerek, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmazlardan ancak hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletme haklarının ihale yapılmaksızın belediye şirketlerine devredilebileceği açıkça düzenlenmiştir. Madde metninde, “gibi” ifadesine yer verilmeden işletme hakkı devredilebilecek yerler sayıldığından, şirketlere ihalesiz devredilebileceği belirtilen yerlerin dışında kalan herhangi bir taşınmaz üzerindeki işletme hakkının ve taşınmazın kullanımının 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yapılmaksızın belediye şirketlerine veya üçüncü kişilere devri mümkün değildir.

Yapılan incelemede, 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi kapsamında devri mümkün olmayan taşınmazların ve/veya işletme haklarının mevzuata aykırı olarak ihalesiz bir şekilde anılan madde hükmü kapsamında belediye şirketlerine devredildiği tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı olarak devredilen işletme haklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 44: Mevzuata Aykırı Olarak Şirketlere Devredilen Taşınmaz ve İşletme Hakları

No	Şirket Adı	Konusu	Meclis Kararı	İşletme Süresi
1	İSPARK AŞ	Deniz Araçları Park Yeri İşletmeciliği	10.03.2021 Tarih ve 285 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl
2	İSTANBUL ULAŞIM AŞ	Eyüp İlçesindeki Muhtelif Parseller	16.02.2022 Tarih ve 159 Sayılı Meclis Kararı	5 Yıl

3	AĞAÇ AŞ	Eyüp İlçesi Muhtelif Taşınmazların Fidanlık Olarak Kullanılması	12.07.2013 Tarih ve 1589 Sayılı Meclis Kararı	15 Yıl

İSPARK AŞ'ye devredilen deniz araçları park yeri işletmeciliği 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında ihale yapılmaksızın devredilebilecek nitelikteki işletme haklarından değildir. Zira otopark kavramı kara taşıtlarını kapsadığından deniz araçlarına park yeri sağlayan tekne parklarının "otopark" yeri olarak değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

İstanbul Ulaşım AŞ'ye devredilen muhtelif taşınmazlar "toplu ulaşım hizmetleri" olarak değerlendirilerek devredilmiştir. İlgili Meclis kararında bu taşınmazların, Şirkete ait 17 adet otobüsün parklanması, yıkanması ve teknik destek verilmesi ile İdareye ait araçlara tamir, bakım, onarım hizmeti verilebilmesi için gerekli olan bakım atölyelerinin kurulması amacıyla Şirkete tahsisinin gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Öncelikle her ne kadar 13.11.2011 tarihli 1146 sayılı ve 11.09.2024 tarihli 1110 sayılı Meclis kararları ile Şirket, toplu taşıma hizmeti için yetkilendirilmiş olsa da Şirket tarafından buna ilişkin bir faaliyet yürütülmediği, turistik amaçla kullanılan İdareye ait gezi otobüslerinin işletme hakkının Şirkette devredildiği ve bu otobüslerin de bu taşınmazlarda parklandırıldığı, işletme hakkının devrinin belli bir oran/tutar karşılığında yapılması sebebiyle işletmeye ilişkin garaj dahil tüm giderlerin işleten tarafından karşılanması gerektiği, İdareye ait araçların bakım onarım işlemlerinin sadece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yürütülebileceği dolayısıyla ihale ile yaptırılan işler için gereken taşınmazın külfetine yüklenicinin katlanması gerektiği ve ayrıca taşınmaz tahsisi sadece kamu kurum ve kuruluşları arasında gerçekleşebildiğinden belediye şirketlerine taşınmaz tahsisinin yapılamayacağı aşıkardır.

Ağaç AŞ'ye devredilen taşınmazlar ise "sosyal tesis" kapsamında devredilmiştir. Ancak bu taşınmazlar şirketin ana faaliyet konusunu oluşturan fidan yetiştiriciliği ve satışı amacıyla kullanılmaktadır.

İdareye ait taşınmazlar ancak ihale ile üçüncü kişilere kira karşılığında verilebilmekte olup Meclis kararı ile İstanbul Ulaşım AŞ ve Ağaç AŞ'nin kullanımına verilmesi mevzuata aykırıdır.

Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilerek belediye şirketlerine söz konusu taşınmaz ve işletme haklarının devredilmemesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İSPARK AŞ'ye devredilen deniz araçları park yeri işletmeciliği hususu ile İstanbul Ulaşım AŞ'nin kullanımına

verilen taşınmazlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılacağı, Ağaç AŞ'nin kullanımına verilen taşınmazların İSKİ'ye devredilmesi sebebiyle ilgili Meclis Kararının hükmünün kalmadığı ifade edilmiştir.

İdarece Ağaç AŞ tarafından kullanılan taşınmazların İSKİ'ye devredildiği beyan edilmiş olsa da devre ilişkin Meclis Kararı'nda bulunan taşınmaz listesinde "Kartal ilçesi, 887 ada, G-22a-15a-4b pafta, 2 parsel önü" alanının yer almadığı görülmüştür. Dolayısıyla 12.07.2013 Tarih ve 1589 Sayılı Meclis Kararının uygulamasına kısmen devam edilmektedir.

Sonuç olarak, mezkûr meclis kararlarının iptal edilerek, işletme haklarının ya bütçe içi işletme kurulması yoluyla belediye tarafından kullanılması ya da ihale yoluyla kiraya verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 46: Dispanser Yapılmak Üzere İntifa Hakkı Tesis Edilen İdare Taşınmazının İntifa Hakkı Sözleşmesindeki Süresi Sona Ermiş Olmasına Rağmen Teslim Alınmaması ve Taşınmazın Tahliye Edilmemesi

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

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

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer alan "*belediye taşınmazlarının bir hizmete tahsisine belediye meclisi yetkilidir*" hükmüne istinaden Büyükşehir Belediye Meclisinin 30.11.1999 tarihli ve 592 sayılı Kararıyla mezkûr taşınmaz üzerinde dispanser yapılmak üzere Cemiyeti lehine 49 yıl süreyle intifa hakkı tesis edilmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Akabinde, Büyükşehir Belediye Encümeninin 06.02.2001 tarihli ve 223 sayılı Kararı ile de anılan arsanın intifa hakkının dispanser yapılmak kaydıyla 20 yıl süre ile 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre ihale edilmesine karar verilmiştir. Belediye Encümeni

tarafından alınan karar üzerine İdare tarafından intifa hakkı verilmesine ilişkin teknik şartname hazırlanmış olup ihalenin 05.05.2001 tarihinde yapılacağı ilan edilmiştir.

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

İntifa hakkı sahibi ile İdare arasında noter onaylı 23.05.2001 tarih ve 16416 sayılı İntifa Hakkı Sözleşmesi düzenlenmiştir. Sözleşme eki İntifa Hakkı Genel Şartnamesi'nin 6'ncı maddesinde, arsa üzerinde Cemiyetçe yapılacak dispanser binasının avan projeye uygun olarak yapılıp 20 yılın sonunda Belediyeye terk ve teberru edileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

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

Yapılan incelemede, 23.05.2021 tarihinden itibaren söz konusu taşınmaz üzerindeki işletmeci, İdare taşınmazında işgalci durumuna gelmiş olmasına karşın mevzuat gerekliliği olan tahliye işleminin yapılmadığı ve 23.05.2021 ile 31.12.2024 tarihleri arasında fuzuli şağıle yönelik olarak ecrimisil takdir ve tahakkuk işleminin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; intifa hakkı sözleşmesinin 22.05.2021 tarihinde sona erdiği, taşınmazın boş ve işgalsiz olarak İdareye teslim edilmesi gerektiğini bildirir ihtarnamenin imza sürecinde olduğu ve akabinde ilgisine tebliğ edileceği, taşınmazın tahliye edilerek İdarece teslim alınmasına müteakip taşınmazın geçmişe yönelik kullanımı için kullanıcısına ecrimisil ihbarnamesi gönderileceği ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale işlemlerinin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından bundan sonraki süreçte söz konusu taşınmazın mevzuat hükümlerine uygun olarak kiralanacağı ifade edilmiş olsa da infika hakkı sözleşmesinin bitiş tarihi (22.05.2021) üzerinden yıllar geçmesine rağmen herhangi bir işlem yapılmaması taşınmazların sağlıklı yönetimi açısından hatalı bir uygulamadır.

Sonuç olarak, söz konusu taşınmazın sözleşme hükümleri uyarınca İdare tarafından teslim alınması, sözleşmenin bittiği tarihten, taşınmazın teslim alındığı tarihe kadar işgalci duruma düşen özel hastane işleticisi için ecrimisil takdir edilmesi, hastane işletmesinin bizzat

İdare imkân ve kaynakları ile yapılması veya İdarece uygun görülmesi halinde buranın işletme hakkının, belirlenecek rayiç bedel üzerinden 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale edilmesi suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 47: Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması

İdarece, Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile park alanı olarak belirlenen ve satılması mümkün bulunmayan taşınmazın, İdare şirketine mevzuata aykırı şekilde satıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendi ile; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verme yetkisi Belediye Meclisine tanınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Meclis kararlarının kesinleşmesi” başlıklı 14'üncü maddesinde ise; *“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir...”* hükmüne yer verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise; *“... Planlar, plan değişiklikleri ve plan revizyonları; kayıt altına alınmak ve arşivlenmek üzere Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortama yüklenmek ve aynı sistem üzerinden Plan İşlem Numarası almak zorundadır. Planlar, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar...”* denilmektedir.

Yine aynı Kanun'un “Kamuya ait gayrimenkuller” başlıklı 11'inci maddesinde; İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye;

belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği belirtildikten sonra bu suretle mâl edilen arazi ve arsaların belediye veya özel idare tarafından satılamayacağı ve başka bir maksat için kullanılamayacağı ve bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı düzenlenmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde, nazım imar planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır şeklinde tanımlanmaktadır.

Uygulama İmar Planı ise tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; taşınmaz mal satımına karar verme yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olduğu, büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenip büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, büyükşehir belediye başkanının meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceği, planların belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği ve belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planların belediye meclisince on beş gün içinde incelenerek kesin karara bağlanacağı anlaşılmaktadır.

17.10.2019 tarih ve 702 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile *"Beşiktaş Dikilitaş Mahallesi 25 ada 77 parsel çevresindeki yoğun kent yapılaşmasının ihtiyacı olan yeşil alan gereksiniminin sağlanması, parsel içindeki mevcut ağaçların bulunması nedeni ile söz konusu 77 parselin Mer'i 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planındaki, Ticaret Alanı fonksiyonu iptal edilerek, bilgi paftasındaki şekli ile Park Alanı olarak düzenlenmesi..."* şeklinde, niteliği Meclis tarafından değiştirilen taşınmazın, Belediye Encümenince İhale Komisyonu vasfıyla; 15.07.2015 tarihli 1154 sayılı Belediye Meclisi Kararında 5.738,75 m²'lik ilgili taşınmaz için daha önceden Belediye Encümenine verilen satış yetkisine dayanılarak, 30.06.2021 tarih ve 1791-78 no.lu kararla 2886 sayılı Kanunun 36'ıncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulü ile

175.000.000,00 TL muhammen bedel ve 176.500.000,00 TL sözleşme bedeli ile belediye şirketi olan İmar AŞ'ye satılmıştır.

Yapılan incelemede, yukarıda detay bilgisi verilen taşınmaza ilişkin alınan meclis kararının 23.10.2019 tarihinde Belediye Başkanı tarafından meclise iade edildiği, 16.01.2020 tarihli 6 no.lu Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Israr Kararı alındığı, bu kararın Belediye Başkanının 22.01.2020 tarihinde “dava açılacaktır” ibaresiyle kesinleştiği, ancak karara karşı Belediye Başkanının İstanbul 3. İdare Mahkemesine yürütmenin durdurulması ve kararın iptali davası açtığı, Mahkemenin yürütmenin durdurulması talebini reddettiği ve İstanbul 4. Bölge İdare Mahkemesinin de talebin reddine karşı yapılan itirazı reddettiği ve dava sonucunda mahkemenin; dava konusu işlemin idari davaya konu kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde bulunmadığı sonucuna vardığı ve konunun Danıştay 6. Dairesinde 2022/465 sayılı Esas No. ile Temyiz aşamasında olduğu ancak bahsi geçen taşınmazın niteliğinin “Ticaret ve Konut Alanı” vasfından “Park Alanı”na hâlihazırda meclisin ısrar kararı ile kesin olarak dönüştürülmesine rağmen mevzuata aykırı şekilde satıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 11.08.2020 tarih ve 3227 sayılı İmar Müdürlüğü'nün yazısında söz konusu parselin 1/1000'lik planlarda Ticaret+Konut alanında kaldığının belirtildiği, 1/5000'lik plan değişikliği için meclisten karar alınmış ise de henüz planın yürürlüğe girmediği, bu kapsamda yapılan değerlendirme çalışmalarında planının Ticaret+Konut olarak değerlendirilerek ve ilan şartnamesinde söz konusu durumun detaylı olarak açıklanarak 2886 sayılı Kanun şartlarına uygun olarak ihale yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından her ne kadar 11.08.2020 tarih ve 3227 sayılı imar müdürlüğünün yazısında söz konusu parselin 1/1000'lik planlarda Ticaret+Konut alanında kaldığı belirtilmişse de; 17.10.2019 tarih ve 702 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile taşınmazın fonksiyonu park alanı olarak belirlendikten sonra bahsi geçen meclis kararı 23.10.2019 tarihinde Belediye Başkanı tarafından meclise iade edilmiş ve 16.01.2020 tarih ve 6 no.lu Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Israr Kararı alındığında taşınmazın niteliği “Ticaret ve Konut Alanı” vasfından “Park Alanı”na dönüştürülmüş bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hem 11.08.2020 tarihinde hem de ihale tarihi olan 30.06.2021 tarihinde yargı süreçleri hariç taşınmazın vasfı park alanıdır ve 2886 sayılı Kanuna göre ihale edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, 2020 yılında Meclis tarafından taşınmazın niteliğinin park alanı olarak dönüştürülmesinin belediye meclisinin ısrar kararı ile kesinleştiği, “Ticaret ve Konut Alanı” vasfında olan taşınmazın satışına ilişkin belediye meclisince verilen yetkinin taşınmazın niteliğinin “Park Alanı” olarak dönüştürülmesinden sonra yukarıda yer verilen mevzuata göre geçerli bulunmadığı, 2021 yılında Meclisin ve mevzuatın iradesi hilafına belediye şirketine satış yapıldığı anlaşılmış olmakla birlikte, meclisin ısrar kararı ile taşınmazın niteliği hâlihazırda “Park Alanı” olarak değişmiş bulunmaktadır ve yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca park alanlarının satışına ilişkin 2886 sayılı Kanun’a göre ihale yapılması ve haliyle taşınmaz satışı gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 48: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan taşınmazlarını özel elektrik dağıtım şirketince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ’ye (TEDAŞ) ve doğrudan elektrik dağıtım şirketlerine tahsis ettiği görülmüştür.

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

5018 sayılı Kanun’un 47’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik’te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş (25) yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer Yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde;

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

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

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır." hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hâsıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi hükmüne istinaden, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarından bazılarını doğrudan TEDAŞ'a, bazılarını elektrik dağıtım şirketleri adına TEDAŞ'a, bazılarını ise doğrudan elektrik dağıtım şirketlerine muhtelif tarihlerde tahsis ettiği tespit edilmiştir. Mevzuata aykırı şekilde gerçekleştirilen toplam taşınmaz tahsisi sayısı 117'dir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibarıyla şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri

sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Yine doğrudan elektrik dağıtım şirketlerine taşınmaz tahsis edilmesi de yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare projelerinin geçici kabullerinin yapılabilmesi için dağıtım firmaları tarafından irtifak hakkı tesis edilmesinin zorunlu tutulduğu, bu sebeple; projelere konu alanlarda TEDAŞ adına 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca irtifak hakkı tesis edildiği, projelere konu olmayan alanlar için ise Milli Emlak Tebliğlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde 25 yıllık irtifak hakkı belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak bulguda irtifak haklarına yönelik herhangi bir tespit bulunmamakta olup bulgu konusu husus 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesi hükmüne istinaden gerçekleştirilen taşınmaz tahsislerini ihtiva etmektedir. Diğer yandan, tahsis mahiyetinde irtifak hakkı tesis edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Elektrik dağıtım şirketlerine doğrudan taşınmaz tahsis edilmesi ise yukarıda yer verilen mevzuata aykırıdır ve tahsislerin gerekli iş ve işlemler yerine getirilerek iptali sağlanmalıdır.

BULGU 49: İdarenin Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması

Tescil dışı olup Büyükşehir Belediyesinin tasarrufu altında bulunan, imar planında yeşil alan ve park olarak ayrılan ve herkesin serbestçe kullanımına açık olması gereken bazı taşınmazların işgalci durumda bulunan site ve apartman yönetimleri tarafından etraflarının

çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle işgal edildiği ve kamunun kullanımının kısıtlandığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerler bulunmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre bu hizmetlerle ilgili tesisler başka maksatlarla kullanılamaz.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne göre ise “Umumi Hizmet Alanı”; Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları ile yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol, pazar yeri, semt spor alanı gibi kamusal hizmete ayrılan alanlardır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme görev ve yetkisinin belediye başkanına ait olduğu belirtilmiştir.

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

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

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

Diğer yandan, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 2'nci maddesinde; gecekondu deyimi ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz

yapıların kastedildiği, “Yeniden gecekondur yapılarının önlenmesi” başlıklı 18’inci maddesinde; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı, belediyelerin ilgili mülki amire başvurarak yardım istemesi halinde mülkiye amirlerinin Devlet zabıtası ve imkânlarından faydalanmak suretiyle izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlü oldukları, 22’nci maddesinde ise; sahipleri tarafından yıktırılmayan yapıların enkazı sahiplerine ait olmak üzere belediyelerce yıktırılacağı ve yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgiliden alınacağı belirtilmiştir.

Tablo 45: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alanları

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

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen tabloda görüleceği üzere; İdarenin tasarrufu altında olup imar planında yeşil alan ve park olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin etraflarının çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle ilgisine göre park ve yeşil alanlar üzerine imar mevzuatına aykırı olarak ofis, sosyal donatı alanı, otopark, iskele, bahçe, güvenlik kulübesi, halı saha vb. yapıların yapıldığı; bazı alanlarda da yolların bariyer ve/veya güvenlik

kulübesi koyularak işgal edilmesi suretiyle halkın erişiminin kısıtlandığı; ayrıca İdare tarafından, söz konusu işgalleri yapan sitelerden ecrimisil alınarak bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanıp işgallerin devam ettirildiği ve bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği, mevzuata aykırı inşa edilen yapılarla ilgili olarak, yukarıda yer verilen 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre de herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan, yukarıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen taşınmazların birçoğu üzerinde, lüks binalardan oluşan sitelerin spor tesisi, yeşil alan, bahçe, otopark, havuz vb. sosyal donatılarını kamu alanı üzerine inşa ederek bahsi geçen yerleri işgal ettiği, işgal edilen kamuya ait taşınmazlar üzerinden söz konusu yerdeki mülk sahiplerinin ise ticari fayda sağladığı açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda site işgalleri ile ilgili tahliye işlemlerinin başlatıldığı ve 3 adet sitenin tahliye işleminin tamamlandığı, diğer işgallere ilişkin ilgili site yöneticiliklerine işgalin sonlandırılmasına ilişkin yazılar yazıldığı, sonlandırılmayan işgallerin tahliyesine yönelik ise ilgili ilçe Kaymakamlıklarına resmi yazı yazılarak ilgili kamu alanlarının işgallerden tahliyesinin istendiği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; ecrimisil bir kiralama veya tasarruf hakkını devretme yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim şekli de değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için işgalciden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. İmar planlarında park ve yeşil alan olarak belirtilen yerlerin amacı dışında kullanılamayacağı ise açıktır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için taşınmazın bulunduğu yerin mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Sonuç olarak, İdare tarafından; imar planında yeşil alan ve park olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin işgaline son verilerek kamunun kullanımına açılmasının sağlanması ve ecrimisilin kiralama yöntemi şeklinde kullanılmaması, mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre yıktırılarak, yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgililerden alınması gerekmektedir.

BULGU 50: İdare Mülkiyetinde ve Sorumluluğunda Bulunmayan Taşınmazlara Yönelik İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

İdareye ve İdarenin iştiraki olan Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketine (BELTUR AŞ) ait olmayan yerlere, İdare tarafından BELTUR AŞ'nin faaliyette bulunması için yapım işlerinin yapıldığı, bu alanlarda BELTUR AŞ'nin ticari faaliyette bulunduğu ve toplam yapım bedelinin İdare bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

BELTUR AŞ, kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket, gerçekleştireceği ihaleli işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

BELTUR AŞ'nin faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup bu bağlamda Şirket; restoran, kafeterya, çay bahçesi, pastane işletmeciliği, otel ve tatil köyü inşa etme ve işletme, turizm acenteciliği alanların faaliyet göstermektedir. BELTUR AŞ'nin sermayesinin %99,75'i İstanbul Büyükşehir Belediyesine aittir.

Bu itibarla, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren ve ayrı bir tüzel kişiliği bu şirketin yapmış olduğu ticari faaliyetlerde de kar/zarar durumu şirketin kendi finansal tablolarında gösterilmektedir.

Yapılan incelemede, Menekşe, Caddebostan ve Florya Güneş plajlarını BELTUR AŞ'nin işlettiği, belirtilen plajların mülkiyetlerinin Milli Emlak'a ait olduğu yalnızca Florya Güneş Plajının sadece 201 ada 29 parselinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olduğu, bu alan için de BELTUR AŞ'den kira, ecrimisil vb. herhangi bir bedel alınmadığı, faaliyet gösterilen bu plajlardan elde edilen gelirden de İdareye herhangi bir pay verilmediği, söz konusu plajların faaliyet gösterebilmesi ve hizmete hazır bulundurulması maksadıyla yapım işi imalatları yapıldığı ancak bu imalatların Tesisler Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü tarafından ihale edilen;

- 2022 Yılı İstanbul Geneli Spor Salonlarının Bakım ve Onarımı İşi,
- İstanbul Geneli Belediye Mülkleri ile Kamu Binalarının Cephelerinin İyileştirilmesi ve Çatılarının Bakım Onarımı İşi,

- 2024 Yılı İstanbul Anadolu Yakası 1. Grup Belediye Mülkleri ve Kamu Binalarının Bakım ve Onarım İşi,

Dosyaları kapsamında yapıldığı, bedelinin de İdare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca belirtilen plajlara ücret karşılığı giriş sağlanmaktadır. Bu yönüyle, İstanbul'da yer alan, halkın kullanıma bila bedel açık olan plajlardan farklı bir konumdadır. Bu itibarla, söz konusu plajların cankurtaran hizmetinin de yine BELTUR AŞ tarafından karşılanması gerekmektedir. Ancak söz konusu hizmetin İdare tarafından ihalesi yapılan 2024 Yılı İstanbul Plajlarında Cankurtaran Hizmetleri İşi kapsamında karşılandığı ve ödemelerin İdare bütçesinden yapıldığı görülmüştür.

Belirtilen plajlara İdare bütçesinden yapılan harcamanın detayları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 46: Caddebostan, Florya Güneş ve Menekşe Plajlarına Yapılan Harcama Toplamı

İşin Adı	Mahal			Toplam (TL)
	Caddebostan Plajı (TL)	Florya Güneş Plajı (TL)	Menekşe Plajı (TL)	
2022 Yılı İstanbul Geneli Spor Salonlarının Bakım ve Onarımı	455.133,59			455.133,59
İstanbul Geneli Belediye Mülkleri ile Kamu Binalarının Cephelerinin İyileştirilmesi ve Çatılarının Bakım Onarımı İşi		234.987,05		234.987,05
2024 Yılı İstanbul Anadolu Yakası 1. Grup Belediye Mülkleri ve Kamu Binalarının Bakım ve Onarım İşi	2.280.074,95	8.252.074,56	615.462,14	11.147.611,65
2024 Yılı İstanbul Plajlarında Cankurtaran Hizmetleri İşi	8.266.436,91	2.451.358,87	3.259.416,62	13.977.212,40
Toplam İmalat Tutarı (TL)				25.814.944,69

BELTUR AŞ'nin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren ve kar/zarar amacı taşıyan şirket olmasından dolayı belirtilen yapım ve hizmet işlerini tabi olduğu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine göre yürütmesi ve maliyetlerine katlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; plajların İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının mülkiyeti, hüküm ve/veya tasarrufu altında bulunan alanlar olduğu, yapılan imalatların kamu yararı gözetilerek yapıldığı,

17.10.2024 tarih 1434 sayılı Meclis Kararı ile; çay bahçesi, büfe ve sosyal tesisler ile İstanbul genelindeki tüm alanlarda denizden doldurulmak suretiyle kazanılan alanlar başta olmak üzere İBB mülkiyeti, hüküm ve/veya tasarrufu altında bulunan alanların 5216 sayılı

Kanun'un 26'ncı maddesine göre BELTUR AŞ'ye tahsis edildiği, tahsisin 5 yıl süreyle, KDV hariç brüt cironun %7'sinin aylık olarak İdareye ödendiği,

Anılan meclis kararına istinaden bulguya konu hususlara ilişkin işlem tesisi için ilgili birimlerince planlamasının yapılmakta olduğu,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; *“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetlerini yapar veya yaptırır.”* amir hükmü bulunduğu, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yazılı talepleri doğrultusunda, İdarenin görev, yetki ve sorumluluğu kapsamında İstanbul genelinde vatandaşların yoğun olarak denize girdiği sahillerde belirlenmiş yüzme alanları olan plajlarda 2005 yılında başlanarak her yıl yaz sezonu süresince Mayıs-Eylül döneminde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile Cankurtaran Hizmet Alım İhaleleri düzenlendiği, Caddebostan ve Menekşe Plajlarında 2006, Florya Güneş Plajında ise 2007 yılından itibaren cankurtaran hizmeti verilmeye başlandığı, kamu idarelerinin en başta gelen görevinin; vatandaşlarının can ve mal güvenliğini sağlamak olduğu,

3621 sayılı Kıyı Kanunu gereğince sahil şeridinin tümünün halka açık olacağı, Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği gereğince de sahil şeridinin 1. bölümünde hiçbir işletme olamayacağı, plaj işletmecilerinin sahil şeridinin 2. bölümünde (geri alanlarda) toplum yararına açık ücretli yapılar (giriş ücreti, şezlong ücreti, kafe büfe gelirleri vb.) yapıp buradan gelir elde edebileceği, insanların Kıyı Kanunu ve sair mevzuattan gelen haklarla işletme dışından gelerek denize girmelerinin engellenemeyeceği; yüzme alanına giren halkın tamamını kapsayan ve bu açıdan 24.02.2009 tarihli 1678 sayılı İçişleri Bakanlığının yazısı ekinde belirtildiği üzere insani bir sorumluluk olan mahalli müşterek nitelikteki can kurtarma hizmetinin, kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilen tüm deniz alanlarında bütçe imkanları nispetinde belediyeler tarafından verilmesinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen “kurtarma” ve “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” görevlerinin gereği olduğu,

Belediyenin, yüzme alanlarında işletmelere değil, denize giren tüm vatandaşlara cankurtarma hizmeti verdiği, Belediyenin verdiği cankurtarma hizmet alanı ile işletmelerin hizmet alanı Kıyı Kanunu ve sair mevzuatın açık hükümlerinden anlaşılacağı üzere birbirinden ayrılmış bağımsız alan olduğu,

Ayrıca cankurtarma hizmetinin, belediyelerin herhangi bir ücret talep etmeksizin verdiği yangın söndürme, trafik kazalarına müdahale, ambulans vb. hizmetler gibi işletmelerin herhangi bir gelir getirdiğine bakmaksızın verilen hizmetlerle bir tutulabileceği,

Cankurtarma hizmetinin 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine istinaden İdarece yapılmasının hukuken uygun olduğu,

İfade edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar plajların, kendi hüküm ve/veya tasarrufu altında bulunan alanlar olduğunu ve bu alanların işletmesinin meclis kararına istinaden BELTUR AŞ'ye cironun %7'sinin aylık olarak İdareye ödemesi karşılığı tahsis edildiğini ifade edilmiş olsa da, bulguda belirtilen plajlardan yalnızca Florya Güneş Plajının sadece 201 ada 29 parselinin İdare mülkiyetinde olduğu geri kalan kısmın ve diğer plajların İdare mülkiyetinde olmadığı, belirtilen plajlar özelinde 2024 yılında İdareye BELTUR AŞ tarafından herhangi bir ödemede bulunulmadığı, yapılan denetimler neticesinde anlaşılmıştır.

İdare cevabında cankurtaran hizmetinin önemi ile bu hizmetin İdarece sunulmasının mevzuat hükümleri çerçevesinde İdarenin görev ve yetkileri arasında olduğundan bahsedilmiş olsa da, bulgu bünyesinde cankurtaran hizmetinin sunulamayacağı veya İdarenin görev ve yetkisi kapsamında olmadığı belirtilmemiştir. Ancak İdare mülkiyetinde ve sorumluluğunda olmayan, ücret karşılığı girişin sağlandığı, ücretin ödenmemesi halinde girişin engellendiği, İdareye herhangi bir pay verilmeyen veya ödemede bulunulmayan, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olup özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren BELTUR AŞ'nin, kar/zarar amacı taşıyan şirket olmasından dolayı belirtilen yapım ve hizmet işlerini tabi olduğu Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütmesi ve maliyetlerine katlanması gerekmektedir.

Bu itibarla, belirtilen plajların gelir elde etme amacıyla BELTUR AŞ tarafından işletilmesinden dolayı, verilmesi gereken cankurtaran hizmetinin yine hizmet sunucusu tarafından karşılanmasının uygun olduğu değerlendirilmektedir. Kaldı ki, özel mülkiyette bulunan ve ücret karşılığı giriş sağlanan plajlarda bu hizmet, İdare tarafından değil hizmet sunucusu tarafından verilmektedir.

Sonuç olarak, İdare mülkiyetinde ve sorumluluğunda olmayan taşınmazlara yönelik İdare bütçesinden harcama yapılmaması veya yapılan harcamaların ilgili şirketten talep edilmesiyle ilgili gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 51: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması

Yapılmakta olan yatırımların, ilgili varlık hesaplarına, geçici kabul tarihi yerine kesin kabul tarihinden sonra aktarıldığı görülmüştür.

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

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırım tutarları; yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, ilgili varlık hesabına (251, 252) borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir. Dolayısıyla, Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen projeler için proje bazında yapılan haritalama, projelendirme veya planlama gibi tüm giderler yatırımın maliyetine eklenmeli ve projenin geçici kabulü yapıldığında ilgili varlık hesaplarına kaydı yapılmalıdır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda yer alan varlıkların kesin kabulden sonra ilgili varlık hesaplarına aktarıldıkları tespit edilmiştir. Oysaki bu işlemin geçici kabulün akabinde yapılması gerekmektedir.

Tablo 47: Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında İlgili Varlık Hesabına Aktarılan Yapım İşleri

Müdürlük	Yapılan İşin Adı	Geçici Kabul Tarihi	Kesin Kabul Tarihi	İlgili Duran Varlık Hesabına Kaydedildiği Tarih
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Pendik Sahil Yeraltı Otoparkı Tamamlama İnşaatı	11.06.2021	21.08.2024	12.09.2024
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Dudullu Metro İstasyonu Otoparkının Elektrik ve Mekanik İşlerinin Yapılması	07.09.2021	13.02.2023	05.12.2023
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Çekmeköy Metro İstasyonu Otoparkının Elektrik ve Mekanik İşlerinin Yapılması	31.03.2021	29.12.2022	05.12.2023
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Şile Arıcılar Derneği İnşaatı	31.03.2021	29.12.2022	31.12.2022
Yapı İşleri Şube Müdürlüğü	Fatih 572 Ada 27 Parseldeki Tarihi Yapının Rekonstrüksiyonu	13.04.2021	21.09.2022	26.05.2023

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yapılmakta olan yatırımların varlık hesaplarına kaydının yapılabilmesi için yapımı tamamlanan ve geçici kabulü yapılan tüm işlere ait geçici kabul tutanaklarının ilgili müdürlüğe gönderilmesi ve varlık hesaplarına aktarımının yapılması için kurum için tebliğ yayımlandığı, tüm birimlerin bilgilendirildiği ve muhasebe işlemlerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 52: Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından yapılan kamu konutu tahsislerinin mevzuata aykırı olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu konutlarının tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkeler 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nda belirlenmiş olup Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar ise 16.07.1984 tarih ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Kamu Konutları Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

2946 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesine göre; Kanun'un belediyelerin de dâhil olduğu kamu idareleri tarafından temin edilen ve bu kurum ve kuruluşların personelinin yararlanması için ayrılan kamu konutlarını kapsadığı ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Kamu konut türleri ve konut tahsisi" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında; kamu konutlarının tahsis esasına göre özel, görev, sıra ve hizmet tahsisli olmak üzere dört gruba ayrıldığı, ikinci fıkrasında ise konut tahsisinin yapılmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikte düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanun'un "Yasak hükümler" başlıklı 10'uncu maddesinde ise toplu iş sözleşmelerine ve özel sözleşmelere bu Kanun'a aykırı hükümler konulamayacağı, idari yetki kullanımı yoluyla bu Kanun'a aykırı işlem yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece kamu konutlarının tahsisine ilişkin mevzuata aykırı uygulamalar yapıldığı anlaşılmıştır.

a) Kamu Konutlarının İdarenin Personeli Dışında Kişilere Tahsis Edilmesi

İdare tarafından konutların İdare personeli olmayan kişilere tahsis edildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesine göre kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülebilmektedir.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, kamu konutlarının Kanun'un 2'nci maddesinde sayılan kamu kurum ve kuruluşları personelinin yararlanması için sağlandığı ifadesi yer almaktadır.

Bu kapsamda; kamu konutlarından faydalanabilecek kişiler, kamu kurum ve kuruluşlarının personeli olup bu personel ise 657 sayılı Kanun'a göre ilgili idarede görev yapan memurlar, sözleşmeli personel veya kadrolu işçilerden oluşmaktadır.

28.02.2007 tarih ve 2007/310 sayılı Meclis Kararına istinaden düzenlenen Büyükşehir Belediyesi Yeni Konut Yönetmeliği'nin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde; Yönetmelik'in, Büyükşehir Belediye Başkanlığının genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten 657 sayılı Kanun'a tabii memur personeli ile bu Kanun'a tabi sözleşmeli personeli, ihtiyaç görüldüğünde takas karşılığında İETT ve İSKİ personeli ve Büyükşehir Belediye Başkanlığını kapsadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu Konutları Yönetmeliği'ne aykırı olarak İdare personeli olmadığı halde;

- İdarenin iştirak şirketlerinde istihdam edildiği halde herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan Özel Kalem Müdürlüğünde çalışan 7 belediye şirketi işçisine,
- 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesi kapsamında İdarede görev alan 6 işçiye,
- Takas protokolü ile 11 adet konutun 4 adet konut karşılığında İETT Genel Müdürlüğü personeline,
- Takas protokolü ile 10 adet konutun ise 5 adet konut karşılığında İSKİ Genel Müdürlüğü personeline,

Lojman tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; hizmet tahsisli olarak lojman tahsisleri ilgili personelin görevleri süresince her yıl yenilenmek kaydıyla yapıldığı, bağlı idareler ile yapılan takasın ise Yönetmelik çerçevesinde yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu konut tahsis işlemlerinin mevzuat gereklilikleri gözetilmek suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

b) Kamu Konutlarının Tahsisinin Mevzuatta Tahsis Grupları İçin Belirtilen Şartları Gözetilmeden Gerçekleştirilmesi

Kamu konutlarının tahsisinde mevzuatta tahsis grupları için belirtilen şartlar gözetilmeden tahsis işlemlerinin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kamu Konutlarının Türleri" başlıklı 5'inci maddesinin (b) bendinde; görev tahsisli konutların Yönetmelik'e ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere tahsis edilen konutlar olduğu ifadesi yer almaktadır. (2) sayılı cetvelde ise II'nci grupta, belediyelere ait görev tahsisli kamu konutlarından; belediye başkanı, genel sekreter, belediye başkan yardımcısı, bağlı kuruluş ve işletmelerde genel müdür-başkan-müdür ve yardımcıları, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, müessese müdürü, savunma sekreteri, özel kalem müdürü, baştabip, belediye müfettişi, şube müdürü ile kadrolu avukatların yararlanabileceği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin (c) bendinde, sıra tahsisli konutların tahsisinin Yönetmelik'e ekli (4) sayılı puanlama cetveli esas alınarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Hizmet tahsisli konutlar ise Yönetmelik'in aynı maddesinin (d) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre hizmet tahsisli konut; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi meskûn yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel için ve ayrıca ilgili kanunlarca kendilerine zata mahsus taşıt tahsis edilen makam ve rütbe sahiplerinin makam şoförü ve koruma görevlileri ile kamu konutunda görevli kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlar olarak tanımlanmıştır.

İBB Yeni Konut Yönetmeliği'nin "Konut türleri ve konut tahsisi" başlıklı 5'inci maddesinde; belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube

müdürü, özel kalem müdürü, kadrolu avukat, müfettiş ve murakıplara görev tahsisli konut; bu sayılanlar dışında kalan belediye personeline ise sıra tahsisli olarak konut tahsis edileceği belirtilmiştir. Hizmet tahsisli konutlara ilişkin bir düzenlemeye ise Yönetmelik'te yer verilmemiştir.

Yapılan incelemede, görev tahsisli konutlardan 12 adedinin müdür yardımcılarına tahsis edildiği, bazı hizmet tahsisli konutların ise Özel Kalem Müdürlüğünde proje yöneticisi, bilgi işlem personeli, kıdemli uzman, danışman, büro elemanı ve hizmetli olarak çalışan kişilere tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; müdür yardımcılarıyla ilgili gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu konutlarının sadece belediyenin personeli olan kişilere tahsis edilmesi ve konut dağıtım komisyonu ve/veya yetkili makam tarafından mevzuatta düzenlenen tahsis gruplarına ilişkin şartların gözetilerek dağıtım yapılması gerekmektedir.

BULGU 53: Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Alınmış Bir Karar Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otogarların Bulunması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan bir karar olmaksızın İstanbul ili sınırları içerisindeki bazı otogarların (terminalerin) ilçe belediyelerince işletildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci maddesinin (I) bendi gereği; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanına girmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (I) bendine ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilecek veya ilçe belediyeleriyle birlikte yapabilecektir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yolcu ve yük terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında yer aldığından, büyükşehir ilçe belediyelerinin bu yetkiyi kullanamayacağı aşikârdır. Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin terminal işletme yetkisinin ön koşulu, büyükşehir belediye meclisince bu yönde bir karar alınmasıdır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınmış terminal işletme yetkisinin devrine ilişkin bir karar olmaksızın; Silivri Otogarının Silivri Belediyesince, Harem Otogarının Üsküdar Belediyesince ve Sultanbeyli Otogarının ise Sultanbeyli Belediyesince işletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Silivri ve Harem Otogarı ile ilgili olarak Meclis Kararı alınmasının sağlanacağı, Sultanbeyli Otogarının ise Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde belirtilen T1 yetki belgesi alma şartlarını sağlayamadığı ve yetki belgesi olmadığı halde izinsiz bir şekilde faaliyetin sürdürüldüğü, konuya ilişkin denetimin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı uhdesinde olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediye Meclisi kararı olmadığı halde terminal işletme ve işletme yetkisinin ilçe belediyelerince kullanılıyor olması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca bu husus İdare açısından gelir kaybına da sebebiyet vermektedir.

BULGU 54: İdare Tarafından Kiraya Verilen veya Son Üç Yılda Geçici Kabulü Yapılan Yapılardan Bazılarının Yapı Ruhsatı ve/veya Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

İdare tarafından kiraya verilen ve/veya son üç (3) yılda geçici kabulü yapılan yapılardan bazılarının yapı ruhsatı ve/veya yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde yapı; *"Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler"* olarak tanımlanmıştır.

İmar Kanunu'nun 21'inci maddesine göre, bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için, Kanun'da belirtilen istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Kanun'un 22'nci maddesinde ruhsatın nasıl alınacağına dair detaylara yer verilmiştir. Buna göre yapı sahipleri veya kanuni vekillerinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına müracaat etmeleri gerekmektedir. Müracaat dilekçesine sadece tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmesi gereklidir.

Kanun'un 26'ncı maddesinde ise kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar için nispeten daha kolay bir süreç getirilmiş, uygulama imar planlarında o

maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla uygulama projesinin ön hazırlık dokümanı niteliğindeki avan proje ile yapı ruhsatı alınabileceği düzenlenmiştir.

Yapı kullanma izin belgesi (iskân) ise bir yapının proje ve eklerine uygun olarak inşa edilip tamamlandığını belirten; tapu kaydını, bağımsız bölümlerin cinslerini, numaralarını, metrekairelerini, sınıflarını ve mal sahiplerini gösteren belgedir.

Bu belge aynı zamanda bir taşınmazın kullanılmasında fen bakımından mahzur bulunmadığının ve yetkili denetim kuruluşlarının kontrollerinden geçtiğinin göstergesi ve güvencesidir. Yapı kullanma (iskân) belgesinin yasal dayanağını; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30 ve 31'inci maddeleri ile Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 64 ve 65'inci maddeleri oluşturmaktadır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler" bölümünün 5/9'uncu fıkrasında ise; *"Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; yapının kullanılması için yapı (inşaat) ruhsatını veren ilgili belediyeden izin alınması gerekmektedir. Yapı kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılarda izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalanılmaması esastır. Ayrıca İmar Kanunu'nun 31 ve 32'nci maddelerine göre yapı kullanma izni olmayan yapılara gerekli yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Yasa koyucu kaçak yapılaşma ile mücadele amacıyla 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda da konuyla ilgili düzenleme yapmış bulunmaktadır. Anılan Kanun'un "İmar kirliliğine neden olma" başlıklı 184'üncü maddesinde; yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi için bir yıldan beş yıla kadar, yapı kullanma izni alınmamış binalarda herhangi bir sınai faaliyetin icrasına müsaade eden kişiler için de iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür. Kişinin ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak yaptığı veya yaptırdığı binayı, imar planına ve ruhsatına uygun hale getirmesini ise devam eden fıkralardaki yaklaşımı ile teşvik etmiştir.

Yapı ruhsatı ile yapı kullanım izin belgesinin verildiği ana kuruluş belediyelerdir. Belediyelerin ayrıca kendisine sunulan projeye uygun olarak yapının inşa edilip edilmediğini kontrol, denetim ve yaptırım sorumluluğu bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere; belediye taşınmazları belediyenin sorumluluğunda ve gözetiminde yaptırılsa dahi İmar Kanunu ve ilgili imar yönetmeliklerine uygun olarak yapı ruhsatı alınarak inşa edilmeli ve nihayetinde yapı kullanım izin belgeleri alınmalıdır.

Yapılan incelemede;

- İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlar (toplam 648 adet) özelinde; bahsi geçen 648 adet taşınmazın 77 adetinin yapı ruhsatlarının bulunduğu ve bu 77 adet taşınmazdan ise sadece 6 adetinin yapı kullanma izin belgelerinin alındığı, geriye kalan 571 adet kiralık taşınmazın ise yapı ruhsatı alınmadan inşa edildiği,

- İdare tarafından son 3 yılda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yüklenicilere yaptırılarak geçici kabulü yapılan 73 adet yapım işi özelinde; 33 adet yapım işinin yapı ruhsatı alınmadan inşa edildiği ve haliyle yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı, yapı ruhsatı bulunan 40 adet yapım işinin ise sadece 8 adetinin yapı kullanma izin belgelerinin bulunduğu bir başka ifadeyle, 32 adet yapım işinin yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı,

Tespit edilmiştir.

Yapı ruhsatının bulunmaması halinde o inşaat sahasından çıkacak olan hafriyatın taşınabilmesi dahi mümkün bulunmamaktadır. Şöyle ki; Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri gereği hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarını taşımak isteyen kişi veya kuruluşlar üretilen atıkları ne şekilde taşıyacaklarını ve nereye depolayacaklarını belgelendirmekle yükümlüdür. Söz konusu atık üreticileri, “Hafriyat Toprağı ve İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma ve Kabul Belgesi”ni atığın üretildiği sorumlu belediye başkanlıklarına müracaat ederek almak ve üretilen atığı büyükşehir belediye başkanlığı tarafından izin verilen döküm alanlarında bertaraf etmek zorundadır. Söz konusu belgelerin verilebilmesi için inşaatın yapı ruhsatının bulunması gerekmektedir. Bu nedenle, ruhsatsız olarak inşa edilen bu yerlerde üretilen atığın ne şekilde taşındığı ve nerede bertaraf edildiği de bilinmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yapı kullanım izin belgesi alınmasına yönelik gerekli iş ve işlemler hususunda hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda belirtilen mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır. Bu sebeple; İmar Kanunu ve ilgili imar mevzuatı çerçevesinde yapılara ilişkin gerekli tetkiklerin yapılarak yapı kullanım izin belgesi alınmasına yönelik gerekli iş ve işlemlerin İdare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 55: İdare Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak İstanbul Planlama Ajansı Anonim Şirketine Kullandırılması

İdare mülkiyetinde bulunan 949 ada, 193 parseldeki 100.000 m² alanlı arazi ve arazi üzerinde bulunan 3 bina, ofis veya kafe olarak kullanılan 4 villa, 1 konferans salonu, 2 spor sahası ve otopark mevzuata aykırı olarak ve hiçbir gelir elde edilmeksizin İdarenin iştiraki olan İPA Stratejik Danışmanlık Anonim Şirketine (İPA AŞ) kullandırıldığı görülmüştür.

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesi ile Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların (...) gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun’un 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hükümde, belediyelere ait taşınmaz mallara her ne kadar yer verilmemiş olsa da 5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin

sekizinci fıkrasında, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare mülkiyetinde bulunan arazi ve üzerindeki yapıların mevzuata aykırı olarak İPA AŞ'ye kullandırıldığı tespit edilmiştir. İdare ile Şirket arasında herhangi bir kira sözleşmesi bulunmamaktadır. Resmi olarak karşılığı bulunmayan taşınmaz kullanımları sebebiyle Şirket fuzuli şağıl olarak taşınmazları işgal etmiş durumdadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların bu şekilde kullanılmasına olanak tanınmaması ve mevcut durumda işgal edilmiş bu taşınmaz için oluşturulacak komisyonca tespit edilecek ecrimisil bedeli geriye dönük bir şekilde uygulanması ve söz konusu taşınmazlara ilişkin 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerekli iş ve işlemler yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 56: Kiraya Verilen Taşınmazların Bazılarında Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların bazılarında sözleşmesinde hüküm olmasına rağmen kiracılar tarafından sigorta işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

İdare ile kiracılar arasında imzalanan matbu kira sözleşmesinin "Sigorta" başlıklı 17'nci maddesinde;

"Kiracı taşınmazda sabotaj, yangın gibi tehlikelere karşı her türlü tedbiri alacak, Ayrıca her türlü yangın, doğal afet ve kazaya karşı İBB adına sigorta yaptırıp, poliçenin bir örneğini idareye verecektir. Sözleşmenin uzatılması halinde hiçbir ihtarla gerek olmaksızın yeni dönem için de sigorta yaptırıp poliçesini getirecektir. Aksi takdirde doğacak zararı tazmin etmekle yükümlüdür." denilmektedir.

Aynı sözleşmenin "Sözleşme Feshi" başlıklı 22'nci maddesinde ise;

"Sözleşme yapıldıktan sonra, kiracının taahhüdünden vazgeçmesi veya yükümlülüklerini şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine İBB, En az 10 (on) gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin

teminatı geliri kaydedilir ve sözleşme feshedilerek, hesaba genel hükümlere göre tasfiye edilir.”düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdareye ait olup kiraya verilen toplam 650 taşınmazın birçoğunun kiracı tarafından sigortalanmadığı; yalnızca İstanbul Bayrampaşa Sebze ve Meyve Halinde kiraya verilen 67 adet taşınmazdan sadece 12 tanesinin sigortalarının yapıldığı, diğerlerinin yapılmadığı ve İdarece bunların takibinin yapılmayarak gerekli yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kiracılara yönelik sözleşme kapsamında sigortaların yaptırılması yönünde bildirimlerin yapıldığı, bazılarında geri dönüşün sağlandığı ancak sigorta işlemlerini yaptırmayan kiracılara yönelik Sözleşmenin “Sigorta” başlıklı 17’nci maddesinde yer alan “... Aksi takdirde doğacak zararı tazmin etmekle yükümlüdür.” hükmünden dolayı herhangi bir yaptırım uygulanamadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar yaptırımların yapılamadığı ifade edilmiş olsa da yukarıda da belirtilen Sözleşme’nin 22’nci maddesinde belirtilen, “...yükümlülüklerini şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi” hükmüne uygun olarak fesih hükümlerinin uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 344’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre taraflar arasında anlaşma yapılmasının esas olduğu, Sözleşme hükümlerine aykırılık halinde yine aynı Kanun’un 316’ncı maddesine yer alan dava süreçlerinin işletilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 57: Alibeyköy Lojistik Merkezinin İşletilmesine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

Alibeyköy Lojistik Merkezinin üçüncü kişi tarafından işletilmesine ihale yapmaksızın devam edildiği aynı zamanda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından alınması gereken yetki belgesi alınmadan faaliyete başlandığı görülmüştür.

a) Sözleşme Süresi Sona Erdiği Halde Mevcut İşletmeci Tarafından İşletmeye Devam Edilmesi

İdareye ait Alibeyköy Lojistik Merkezindeki ticari alanların 1 yıl süre ile işletilmesine ilişkin ihalenin Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Boğaziçi

Yönetim AŞ) tarafından kazanıldığı ancak sözleşme süresi sona ermesine rağmen yeni bir ihale yapılmaması sebebiyle Şirket tarafından işletilmeye devam ettirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde göre; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütülmektedir.

Mezkûr Kanun’un “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasında; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların (...) gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun’un 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, bunun talep edilebilmesi için idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde yer alan hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Alibeyköy Lojistik Merkezindeki yer alan ticari alanların işletilmesi için Lojistik Yönetimi ve Terminaller Şube Müdürlüğü tarafından 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkıldığı, İdarenin iştiraki olan Boğaziçi Yönetim AŞ’nin ihaleyi kazandığı ve 20.09.2023 tarihinde 1 yıl süreli sözleşme imzalandığı, 20.09.2024 tarihinde sözleşme süresi bitmesine rağmen İdare tarafından tekrar ihale yapılmadığı ve söz konusu lojistik merkezinin Şirket tarafından işletilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Bahsi geçen Sözleşme ekinde yer verilen Özel Şartname’nin 23’üncü maddesinde yer alan; “*Mevcut sözleşme süresi bittiğinde yeni işletmeci ile sözleşme imzalanana kadar geçebilecek süre zarfında mevcut işletmeci işbu sözleşme hükümlerine göre tesisi işletmeye devam eder. Devam ettiği süre boyunca gün hesabı üzerinden işletme bedeli İdareye ödenir.*” ifadesi ve 24’üncü maddesinde yer alan “*Alt kiracı/kullanıcılar işbu sözleşme hükümleri*

kapsamında yeni bir sözleşme imzalanana kadar geçebilecek süre zarfında mevcut işletmeciye kira ödemeye devam eder.” düzenlemesi gereği, Boğaziçi Yönetim AŞ sözleşme bedeli (işletme bedeli) üzerinden kira ödemeye devam etmek suretiyle lojistik merkezini işletmeye devam etmektedir.

İhalesiz olarak mevcut sözleşme süresinin bu şekilde uzatılması sonucunda Şirket fuzuli şagil konumuna gelmiştir.

Sözleşme eki Özel Şartnamede yer alan söz konusu düzenleme ve bu düzenlemeye istinaden Şirket tarafından faaliyetin sürdürülmesine imkân tanınması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 26.02.2025 tarihinde ihaleye çıkıldığı, katılımcı olmaması sebebiyle dosyanın ilgili Şube Müdürlüğüne iade edildiği, yeni ihalenin çalışmalarına devam edildiği, ihale neticesinde imzalanacak sözleşme tarihi itibarıyla ecrimisil beledinin tahsilatının sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak bu durumda ecrimisil, dönemler itibarıyla tahakkuk ve tahsil ettirilmelidir.

Sonuç olarak, ivedilikle ihale yapılarak ihaleyi kazanan kiracı ile sözleşme yapılması gerekmektedir.

b) Yetki Belgesi Alınmaksızın Faaliyete Başlanması

İdare tarafından Alibeyköy Lojistik Merkezinin T3 tipi işletmecilik yetki belgesi alınmadan faaliyete başlatıldığı görülmüştür.

Karayolu Taşıma Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde, eşya/kargo terminali; bu Yönetmelik’te belirtilen özellikleri haiz ve yurtiçi ve uluslararası eşya/kargo taşımacıları/işletmecileri ve/veya acenteleri, komisyoncuları, taşıma işleri organizatörü ile bunların eşya/kargo gönderenlerine/gönderilenlerine hizmet veren yapı veya tesisi olarak tanımlanmıştır.

Mezkur Yönetmelik’in “Yetki belgesi alma zorunluluğu” başlıklı 5’inci maddesinde; bu Yönetmelik kapsamına giren taşımacılık, acentelik, taşıma işleri komisyonculuğu, taşıma işleri organizatörlüğü, nakliyat ambarı işletmeciliği, kargo işletmeciliği, lojistik işletmeciliği, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini/belgelerini Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında almalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda alınacak yetki belgesi türleri ise Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde faaliyet türüne göre 14 farklı yetki belgesi şeklinde sınıflandırılmıştır. Maddenin on dördüncü fıkrası uyarınca, eşya terminali işletmeciliği yapacak gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarına T3 türü yetki belgesi verilmektedir.

Alibeyköy Lojistik Merkezi, ikincil aktarma merkezinde toplanan yüklerin kamyonetler ve kamyon tipi araçlar ile getirilen yüklerin burada ayrıştırılarak tır ve çekici tipi araçlar ile taşınması amacıyla oluşturulmuş bir yapı olduğundan adı her ne kadar lojistik merkezi olsa da hem yapısal özellikleri hem de sunulan hizmet kapsamı gereği birincil aktarma merkezi olarak faaliyet göstermektedir. Birincil aktarma merkezi ise bu bağlamda eşya terminali kategorisine girmekte olup Merkezin işletilebilmesi için T3 yetki belgesinin alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından T3 yetki belgesi alınmadığı halde Alibeyköy Lojistik Merkezindeki yer alan ticari alanların işletilmesi amacıyla Boğaziçi Yönetim AŞ ile 20.09.2023 tarihinde sözleşmesi yapıldığı ve bu kapsamda Şirket tarafından 6 adet alt kiralama sözleşmesi yapılması suretiyle faaliyete başlandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Alibeyköy Lojistik Merkezinin esasen bir yük deposu olarak faaliyet gösterdiği ve T3 yetki belgesi alınıp alınmaması gerektiğine yönelik Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na görüş sorularak gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu yetki belgesinin ivedilikle Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 58: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

İdare tarafından bir sözleşme, protokol veya meclis kararı çerçevesinde kiralanan, irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların; sözleşme, protokol veya meclis kararı hükümlerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

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

İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde; kiracının sorumluluk, taahhüt ve yükümlülükleri genellikle ayrı maddeler halinde sıralanmakta ve bunlara uygun hareket edilmemesi halinde, idare için “hiçbir itiraza mahal bırakmaksızın” fesih sebebi olarak belirlenmektedir. Yine bu sözleşmelerde, bahsedilen aykırılıklar sonucu idarelerin haklı fesih yetkisini kullanıp yer teslim tutanağı tutarak taşınmazın İdarenin kiracıya sunduğu koşullarda tahliye edilmesi hüküm altına alınmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarece; kiralanan veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin sözleşmesinde veya meclis kararında belirtilen; kiralanan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar üstünde yasal süresinde faaliyete başlanması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması, kira ödemelerinin düzenli yapılması, abonelik ve sigorta işlemlerinin yaptırılması ve özellikle kiralanan/irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların sınırlarına ve kullanım amacına ilişkin düzenlemelere uyulması gibi kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümlerin gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

İdarece kira/irtifak hakkı sözleşme ve şartnamelerinde yer alan hükümlerin gereğinin yerine getirilmemesi ve gerekli yaptırımların uygulanmaması hususu ile ilgili olarak tespit edilen bazı hususlar şu şekildedir:

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

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

- İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 15.01.1998 tarihli ve 3698-44 sayılı kararı ile 3 yıl süre için ihale edilerek kiraya verilen taşınmazın kiracısı ile noter tasdikli 02.06.1998 tarihli ve 14533 sayılı kira sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme süresinin bitmesinden sonra söz konusu taşınmaz için yeniden ihale yapılmamış, belli dönemler itibarıyla sözleşmenin yenilenmesi yolu ile kiracılık ilişkisi devam ettirilmiştir. Kira özel şartnamesinin 14’üncü

maddesinde kiralanan iş yerinin amacı dışında kullanılamayacağı, aksi takdirde kira sözleşmesinin İdare tarafından tek taraflı olarak feshedileceği belirtilmiştir. Ancak amatör spor kulübü faaliyetlerinin yürütülmesi adına dernek binası vasfı ile kiraya verilen taşınmazın kafe-restoran olarak işletildiği tespit edilmiş olup, bu husus da yine akde aykırılık teşkil etmektedir.

- Mülkiyeti İdareye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni 2012 ada 2 parseldeki taşınmaz üzerinde İdare tarafından ... Kulübüne ilk defa 07.07.1988 tarihli ve 1565 sayılı Belediye Meclis Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca tesis edilen, 08.08.2002 tarihli ve 1518 sayılı Büyükşehir Belediye Encümeni Kararıyla tasdiklenen 49 yıllık İntifa Hakkına ilişkin sözleşmeye intifa hakkı sahibi Kulübünce riayet edilmediği görülmüştür. İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 3'üncü maddesinde, *"İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin ... Kulübü tarafından sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. Kulübü bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez."* denilmektedir. Yine sözleşmenin 8/d maddesinde; *"... İBB'nin izni olmaksızın açık ve kapalı spor tesislerinde değişiklik yaptığı, amacı dışında kullandığı veya sulh sözleşmesinde belirtilen yükümlülüklerinden herhangi birisini yerine getirmediği takdirde İBB 10 günlük bir süre vererek yükümlülüğünü yerine getirmesini ihtar eder. Bu süre zarfında İBB tarafından ihtar edilen husus ... Kulübü tarafından yerine getirilmediği takdirde ... Kulübü başkaca hiçbir ihbar, ihtar veya mahkeme kararına gerek kalmaksızın derhal tesisleri boşaltıp İBB'ye teslim eder"* denilmiştir. Yapılan incelemede, söz konusu İntifa Hakkı Sözleşmesi'nde düzenlenen "brüt gelirden ödenmesi gereken %5'lik pay ile kesin teminat tutarı"nın Belediyeye düzenli olarak ödenmediği yazışmalara binaen tahsilat yapılabildiği ve İdarece 25.08.2014 tarihinde yapılan tespit raporunda; taşınmaz üzerinde ... Spor Kulübü basketbol salonu (İntegral Arena); ... adlı spor işletmesine ait tenis kortları, spor salonları, yüzme havuzu ayrıca ... Kafeterya, ... Çocuk Evi adlı Çocuk Gelişim Merkezi binası ve yine muhtelif kişilere ait gecekondular ve kereste deposu mevcut olduğu tespiti yer almıştır. Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler itibarıyla, mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi (eski 1310) yeni 2012 ada 2 parseldeki taşınmaz üzerinde intifa hakkı sahibi ... Kulübü Derneğine Sözleşmede belirtilen yaptırımın uygulanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Fatih ilçesi Kariye Mahallesi 2606 ada 3 parsel sayılı taşınmazla ilgili kiracılık işlemlerinin Başkanlık Oluru ile iptal edildiği ve tahliye sürecinin devam ettiği, Beşiktaş İlçesi 2012 Ada 2 Parsel sayılı taşınmaz ile ilgili intifa hakkı sözleşmesine aykırılıkların ivedilikle giderilmesi gerektiği, giderilmediği takdirde intifa hakkı sözleşmesine aykırılıklar sebebi ile bahse konu taşınmazın intifa hakkı

sözleşmesinin iptal edileceği hususunun ... Kulübü Derneği'ne tebliğ edildiği ve söz konusu aykırılıkların giderilmesi işleminin takibinin devam ettiği, Beyoğlu ilçesi Kuloğlu Mahallesi 475 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerindeki kiracıdan akde aykırılıkların giderilmesinin talep edildiği ve bu kapsamda gerekli işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen örneklerden de görüleceği üzere, İdarenin kiraya vermiş olduğu taşınmazların kiralama amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, izinsiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilip devredilmediği ve bu suretle akde aykırı davranılıp davranılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi ve İdarenin kira/irtifak hakkı sözleşmelerinde, protokollerinde veya meclis kararlarında yer alan bu hükümlerin ve aykırı kullanımlara ilişkin yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 59: İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılmadığı ve buna bağlı olarak muhasebe kayıt bilgilerinin güncellenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise; Kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklarına ve tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından tashih yükümlülüğünün kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olacağı; ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağına hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 48: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlara İlişkin Bazı Örnekler

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Tapu Taşınmaz Niteliği	Mevcut Kullanım Şekli	Yüzölçümü (m ²)

Şişli	Harbiye	768	5	Havuz ve Eşcarı Müsmire ve Gayri Müsmure ve İki Bostan Kuyusu ve Bahçesi Olan İki Ahşap Ev ve Çiftlik Parkı	Küçükçiftlik Park Konser Alanı	9.586,25-5/8 Hisse
Üsküdar	Selimiye	2649	1	Arsa	Benzin İstasyonu	1.505
Beyoğlu	Cihangir	651	1	Arsa ve Çocuk Bahçesi	Katlı Otopark	864
Beyoğlu	Bereketzade	165	12 ve 13	Kâgir Ev	Hastane	389
Eyüp	Alibeyköy	34	8	Tarla	Okul	12.085,14

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahse konu taşınmazlar için gerekli incelemelerin yapıldığı, cins tashihi yapılabilmesi için; plansız kalan taşınmazlarda yeniden plan yapılması, plan fonksiyonu açısından uygun olmayan taşınmazlarda plan tadilatının yapılmasına yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyeye ait taşınmazların cins tashihi işlemlerinin tam olarak yerine getirilmemesi nedeniyle 2024 yılı mali tablolarındaki 250-Arazi ve Arsalar, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının hatalı tutarlarla yer almasına neden olunmuştur.

BULGU 60: İdarenin Yıllık Toplam Personel Gideri Sınırının Belirlenememesi

İdare tarafından bazı personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarında personel giderinin ayrıştırılmaması nedeniyle yıllık toplam personel gideri sınırının belirlenemediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında;

"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir." hükmü,

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde ise; *"Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır."* hükmü bulunmaktadır.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2018/11608 karar sayılı "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılmaz."

Düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere, büyükşehir belediyelerinde; şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu (%30) aşamayacaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının, yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu oluşan tutarın yüzde otuzunun (personel gideri sınırının) 50.215.888.739,69 TL olduğı, İdarenin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderinin ise 2024 yılı için 47.234.159.510,95 TL olarak gerçekleştiğı, ancak Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı tarafından İdarenin kendi şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının ihale dokümanında personel sayısının, dolayısıyla personel maliyetinin belirlenmemesi nedeniyle söz konusu ödemelerin personel sınırının hesabında dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan

hizmet alımı işinin fiyat farklarıyla birlikte 2024 yılı toplam gerçekleşmesi 4.284.371.405,00 TL'dir ve bu tutarın ne kadarının personel gideri olduğu belirlenmediğinden, söz konusu tutarın tamamı personel gideri hesaplamasında dikkate alınmamıştır. Dolayısıyla, İdarenin personel giderleri sınırı hesabı hatalı olmaktadır. İdarenin söz konusu personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alım işi kapsamında personel sayısının dolayısıyla personel giderinin belirlenmemiş olması, personel giderlerinin yılı içerisinde olması gerekenden daha az görünmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 696 sayılı KHK ile belediyelerin 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendine göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi yapamayacağının, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle şirketlerine gördüreceğinin, daha önce bu kapsamda çalışan işçilerin de belediye şirketlerine geçişinin yapılacağına hüküm altına alındığı; 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1. maddesi, 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve 375 sayılı KHK'nın Geçici 23 ve 24'üncü maddeleri hüküm ve düzenlemelerinden bahisle, park bahçe bakım ve onarım işinin diğer koşullara bakılmaksızın niteliği gereği personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edildiği; İdare tarafından söz konusu park bahçe bakım ve onarım işinin birim fiyatlı ve ölçülebilir metrajlı işler olduğu, nitelik ve nicelik bakımından birçok iş kaleminin gerçekleştirilmesinin dönemsel ve mevsimsel farklılıklar gösterdiği ve bu işler için işçilik üzerinden teklif alınmasının sağlıklı ve uygun olmayacağının değerlendirildiği, dolayısıyla sunulan her hizmet işinde işçilik, malzeme ve teknolojik gereçler gibi farklı girdi unsurları bulunmakla birlikte yürütülen işin temel ediniminin işçilik olmaması, işçilerin mesailerinin tamamını İdarede kullanması yönünde herhangi bir düzenlemenin bulunmaması, İdare açısından hizmet işinin iş kalemlerinin zamanında ve uygun olarak gerçekleştirilmesinin temel alınması ve hakediş ödemelerinin yapılan işin miktarı üzerinden ödendiği göz önünde bulundurulduğunda söz konusu işin işçilikten bağımsız bir edim türü olarak değerlendirilmesinin uygun görülmesinden dolayı mevzuat hükümlerine uygun hareket edildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar, park bahçe bakım ve onarım işinin diğer koşullara bakılmaksızın niteliği gereği personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edildiği, sunulan her hizmet işinde işçilik, malzeme ve teknolojik gereçler gibi farklı girdi unsurları bulunmakla birlikte yürütülen işin temel ediniminin işçilik olmaması, işçilerin mesailerinin tamamını İdarede kullanması yönünde herhangi bir düzenlemenin bulunmaması, İdare

açısından hizmet işinin iş kalemlerinin zamanında ve uygun olarak gerçekleştirilmesinin temel alınması ve hakediş ödemelerinin yapılan işin miktarı üzerinden ödendiği göz önünde bulundurulduğunda söz konusu işin işçilikten bağımsız bir edim türü olarak değerlendirilmesinin uygun görülmesi nedeniyle park bahçe bakım ve onarım işinde işçilik ayrımı yapılmadığı ifade edilmiş olsa da; İdarenin kendi şirketi olan Ağaç AŞ'den yaptığı 3.520.096.661,07 TL sözleşme bedelli personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımında ("2024 Yılı İstanbul Geneli Yeşil Alanlarının Bakımı Doğrudan Hizmet Alımı İş"); 1.183 adet pozda; budama, sulama, çim biçme, temizlik, havuz temizleme dahil park bahçe bakım ve onarımı için gerekli olan tüm faaliyet alanları bir bütün olarak bulunmakta ve İstanbul geneli yeşil alan mahallerini içermektedir. Bu hizmet alımında ayrıca inşaat, elektrik, tesisat kısımları da bulunmaktadır. Bu işler, yapım işi niteliğinde olup, yapım işlerinin personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının yapıldığı usulde yapılması mümkün değildir. Bu işlerin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen usullere göre ihale ile yapılması gerekmektedir. Mevcut durumda yapım işleri, birim fiyat poz tarifleriyle ve doğrudan hizmet alımı usulü ile İdarenin kendi şirketi olan Ağaç AŞ'ye verilmiştir. Ağaç AŞ tarafından ise bu işler alt yüklenicilere verilerek yaptırılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı işi kapsamında, bu kapsama girmeyecek yapım işlerinin dahil edilmesi mevzuat hükümleriyle bağdaşmamaktadır.

Diğer taraftan, İdarenin de ifade ettiği gibi, söz konusu hizmet alım işi niteliği gereği personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımıdır. Dolayısıyla İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesi düzenlemesine göre; İdarenin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri toplamına, söz konusu personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımının da dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak İdare tarafından bu hizmet alımı, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri toplamına dahil edilmemiştir.

Sonuç olarak, İdarenin söz konusu doğrudan hizmet alımında personel maliyetine yer vererek yaklaşık maliyet hesaplaması ve personel sayısına ihale dokümanında yer vermesi, niteliği gereği park bahçe bakım ve onarım işinin personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı olması dolayısıyla bu kapsamda ödenen personel giderlerinin, İdarenin toplam yıllık personel giderinin hesaplanmasında dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 61: Meclis Kararı ile Oluşturulan Birim Sayısından Daha Fazla Birim Yöneticisi Bulunması ve Yönetici Maaşı Ödenmesi

Meclis kararı ile oluşturulan daire başkanlığı ve birim müdürlüğü sayısından daha fazla sayıda daire başkanı ve birim müdürü bulunduğu ve bu kişilerin tamamına yönetici maaşı ödendiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesi teşkilâtı” başlıklı 21’inci maddesinde; *“Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.”* hükmü tesis edilmiştir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “Kadroların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde ise; *“Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılamaz. Ayrıca Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 ve Ek-3’te unvan, personel grubu ve sayı itibarıyla alt gruplar için belirlenen memur ve sürekli işçi kadro toplamı aşılamaz. Ancak, memur ve sürekli işçi kadro sayıları, tespit edilen memur ve işçi kadro sayısından daha az sayıda belirlenebilir.*

Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İdarenin sunacağı hizmetin gereklerine uygun olarak idari birimler oluşturması, oluşturulan bu birimler için de ihtiyaç duyulan sayıda personel istihdam etmesi gerekmektedir. Söz konusu Yönetmelik'te mahalli idareler için kullanılabilecek norm kadrolar ad ve sayı itibarıyla cetveller oluşturularak belirlenmiş, bir mahalli idarenin istihdam edebileceği en fazla personel sayısı üst sınır olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, bir mahalli idare Yönetmelik'te kendi tabi olduğu cetveldeki gruba göre, grupta sayılan kadro unvanlarından seçmek suretiyle ihtiyaç duyduğu sayıda idari birimlerini oluşturacak, oluşturduğu bu birimlere göre de ihtiyaç duyulan sayıda personel istihdamı yapacaktır. Ancak Yönetmelik'te sayılmış olsa bile fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin idari birimler oluşturulamayacak ve kadro unvanları kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemede, İdarede meclis kararı ile oluşturulmuş 30 daire başkanlığı ve bu daire başkanlıklarına bağlı 122 birim müdürlüğü bulunduğu, ancak İdarede 38'i asaleten 9'u vekaleten olmak üzere toplam 47 daire başkanı ve 37'i asaleten 108'i vekaleten olmak üzere toplam 145 birim müdürü bulunduğu tespit edilmiştir.

47 daire başkanından 17 kişinin kadro unvanı daire başkanı olmasına rağmen fiilen daire başkanlığı yapmamaktadır. 145 birim müdüründen 23 kişinin kadro unvanı şube müdürü olmasına rağmen fiilen şube müdürlüğü yapmamaktadır. Bu birimlere vekalet, geçici ayrılmalar dolayısıyla olmayıp sürekli vekalet niteliğindedir. Vekalet edenlere ise vekalet aylığı ödenebilmesi şartlarını taşımaları kaydıyla yönetici vekalet aylığı ödenmektedir. Kadro unvanı daire başkanı veya şube müdürü olup fiilen bu görevleri yapmayanlar kazanılmış haklarının bulunması dolayısıyla daire başkanı veya şube müdürü maaşı almaktadırlar. Böylece, İdarede 30 Daire Başkanlığı ve 122 Birim Müdürlüğü bulunmasına rağmen, 30 daire başkanı ve 122 birim müdüründen daha fazla sayıda yönetici maaşı ödenmektedir. Bu duruma ise kadrolu birim yöneticilerinin görevlerinden alınarak, yerlerine vekaleten görevlendirmelerin yapılması sebebiyet vermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Büyükşehir Belediye teşkilatının Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e uygun olarak oluşturulduğu, birim yöneticileri dışında aynı Yönetmelik'e ekli Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğü'ne göre 2975 unvan kodlu Daire Başkanı ve 5050 unvan kodlu Şube Müdürü unvanlı kadrolarda da personel istihdam edildiği ifade edilmiştir.

Ancak bulgu konusu olan ve yukarıda belirtilen, İdarede meclis kararı ile oluşturulmuş 30 daire başkanlığı ve bu daire başkanlıklarına bağlı 122 birim müdürlüğü bulunmasına rağmen İdarede 38'i asaleten 9'u vekaleten olmak üzere toplam 47 daire başkanı ve 37'i asaleten 108'i vekaleten olmak üzere toplam 145 birim müdürü bulunmasına ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, İdarede meclis kararı ile kurulan birim sayısı kadar birim yöneticisi bulundurulması ve bu şekilde bulunan birim yöneticisi kadar yönetici maaşı ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 62: Doğrudan Personel Hizmet Alımı Kapsamında Bazı Kişilerin Arşiv Araştırması Tamamlanmadığı Halde İstihdam Edilmesi

İdare bünyesinde doğrudan hizmet alımı suretiyle İdarenin iştirak şirketlerinden temin edilen personelden bazılarının arşiv araştırmaları sonuçlanmadan işe başlatıldığı görülmüştür.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu'nun "Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacaktır" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrası gereği; arşiv araştırması, statüsü veya çalıştırma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılmaktadır. Hakkında güvenlik soruşturması yapılacak olan kamu personeli ise maddenin ikinci fıkrasında çalışacakları yerlere ve görevlerine göre tahdidi olarak sayılmıştır. Bu kapsamda, belediye şirketinde istihdam edilecek kişiler hakkında sadece arşiv araştırması yapılacak olup bu kişiler güvenlik soruşturması yapılacaktır arasında bulunmamaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Arşiv araştırması" başlıklı 4'üncü maddesinde, arşiv araştırması;

- Kişinin adli sicil kaydının,
- Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından hâlen aranıp aranmadığının,
- Kişi hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının,

- Kişi hakkında kesinleşmiş mahkeme kararları ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 171'inci maddesinin beşinci ve 231'inci maddesinin on üçüncü fıkraları kapsamında alınan kararlar ile kişi hakkında devam eden veya sonuçlanmış olan soruşturma ya da kovuşturmalar kapsamındaki olguların,

- Hakkında kamu görevinden çıkarılma ya da kesinleşmiş memurluktan çıkarma cezası olup olmadığının,

Mevcut kayıtlarından kontrol edilmesi olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un "Değerlendirme Komisyonu" başlıklı 7'nci maddesinde; yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla belediyelerde, belediye başkanının belirleyeceği bir üst kademe yöneticisinin başkanlığında; teftiş/denetim, personel ve hukuk birimleri ile uygun görülecek diğer birimlerden birer üyenin katılımıyla başkan dahil en az beş kişiden ve tek sayıda olacak şekilde bir Değerlendirme Komisyonu kurulacağı ve Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılan nesnel ve gerekçeli değerlendirmelerin yazılı olarak atamaya yetkili amire sunulacağına ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinin birinci fıkrasında; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait bir şirkete gördürebilecekleri düzenlenmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise bu madde kapsamındaki şirketlerde; işçilerin işe alımı, (...) konularına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu fıkra kapsamında 6040 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar yayımlanmıştır.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Şirket personelinde aranacak şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinin;

- Birinci fıkrasının altıncı bendinde, şirketlerde işe alınacaklarda güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmasının yapılmış olması şartı aranacağı,

- Üçüncü fıkrasında ise soruşturma ve/veya araştırma taleplerinin ilgili valilik aracılığıyla yetkili mercilerden isteneceği, vali tarafından uygun görülmesi halinde sonuçların değerlendirilmesinin ilgili idare bünyesinde Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'ne göre teşkil edilen değerlendirme komisyonu tarafından yapılabileceği, şirketin ortakları arasında birden fazla idare bulunması durumunda değerlendirme yetkisinin bırakılacağı idarenin vali tarafından belirleneceği,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılacak doğrudan personel hizmet alımları kapsamında çalıştırılacak personelin şirket bünyesinde işe alım sürecinde arşiv araştırması için yetkili mercilere talep gönderildiği ancak araştırma sonuçları gelmeden 166 kişinin işe başlatıldığı, daha sonra olumsuz olarak değerlendirilebilecek bir sonuç geldiği takdirde ilgili kişinin işten çıkarıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 49: Arşiv Araştırması Sonucu Beklenmeksizin 2024 Yılında İşe Başlatılan Şirket Personeli

Şirket Adı	Sonuç Yazısı Gelmeden İşe Başlatılan Personel Sayısı	Sonuç Yazısına Binaen İşten Çıkarılan Kişi Sayısı
İSPER AŞ	147	11
BOĞAZİÇİ YÖNETİM AŞ	14	0
AĞAÇ AŞ	2	0
İSTAÇ AŞ	1	0
İSTGÜVEN AŞ	1	0
İYA AŞ	1	0
Toplam	166	11

Arşiv araştırması sonucunda işe alınmasında mahsur olmayan kişiler de dahil olmak üzere sonuç beklenmeden yapılan her işe alım işlemi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, şirketlerde işe başlatılacak kişilerin arşiv araştırması sonuçlarının beklenmesi ve işe alımın bu sonuçlara göre tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 63: Daire Başkanlığı Kadrosuna Atanan Personelden Bazılarının Görevini İfa Etmeksizin Daha Alt Unvanlara Görevlendirilmesi

Daire başkanı kadrosuna atanan 3 kişinin daire başkanlığı görevini ifa etmeksizin vekaleten müdür veya müdür yardımcısı olarak görev yaptığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Derece yükselmesinin usul ve şartları” başlıklı 68’inci maddesinin A bendinde; derece yükselmesi yapılabilmesi için gereken koşullar sayılmıştır. B bendinde ise belli hizmet sınıfları hariç sınıfların 1, 2, 3 ve 4’üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. B bendine ait (a), (b) ve (c) alt bentlerinde belirlenmiş derece ve ek göstergedeki kadrolar için öngörülen hizmet süreleri yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasına 02.07.2018 tarihinde eklenen hükme göre; üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda B bendinde öngörülen hizmet süreleri, yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanmakta olup bu beş yıllık sürenin hesabında Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet süreleri esas alınmaktadır.

Anılan Kanun'un "Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi" başlıklı 76'ncı maddesinde ise kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabileceği hükmü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, 3 kişinin 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesine istinaden İdarede daire başkanlığı kadrosuna atandığı ancak bu kişilerin, atanmalarının ardından daire başkanlığı görevini ifa etmeden bu kadronun özlük haklarından faydalanarak vekaleten şube müdürü veya müdür yardımcısı görevlerini icra etmeye başladıkları tespit edilmiştir.

Bu kişilere ilişkin tespit edilen hususlar:

- 01.09.2020 yılında Boğaziçi İmar Şube Müdürlüğünde şube müdürlüğü kadrosuna naklen tayin olan bir personelin 15.09.2020 tarihinde daire başkanlığı kadrosuna atandığı ancak bu kişinin daire başkanlığı görevini ifa etmeden şube müdürlüğü görevine devam ettirildiği,

- 20.10.2014 tarihinde başka bir belediyede istisnai memurluk olan özel kalem müdürlüğüne memur olarak açıktan atanmış bir personelin 15.06.2017 tarihinde aynı belediyede veri hazırlama ve kontrol işletmeni olarak görevlendirildiği, 17.07.2019 tarihinde ise İdareye bilgisayar işletmenliği kadrosu ile naklen tayin edildiği, 12.09.2022 tarihinde daire başkanlığı kadrosuna atandığı ancak bu kişinin daire başkanlığı görevini ifa etmeden müdür yardımcılığı görevini ifa ettiği,

- 21.09.2021 tarihinde müşavir kadrosunda iken İdareye daire başkanı olarak atanan bir personelin daire başkanlığı görevini ifa etmeksizin şube müdürü olarak görevlendirildiği,

Anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; atama yapılan kişilerin müktesep hakkı olduğu, bu unvanda görev yapan personelin bağlı bulunduğu üst makamlarca kendisine verilen görevleri yürüttüğü ifade edilmiştir.

Ancak bu kişilerin daire başkanı olarak atanmasına rağmen bu görevi hiç ifa etmeden bahsi geçen görevlerde bulunması, bu kadroya ihtiyaç duyulmadığı halde atama yapıldığı ve kadronun maksadı dışında kullanıldığına işaret etmektedir.

Sonuç olarak, daire başkanlığı kadrosu harcama yetkililiğini de uhdesinde barındıran mali ve idari sorumluluğu yüksek bir unvan/görevdir. Bu sorumluluğa istinaden bu kadroya atanmış personelin sosyal ve mali haklarında farklılaştırma yapılmaktadır. Bu hakların, fiilen sorumluluk almayan kişiler tarafından kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 64: İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülen Sayıda İstihdam Sağlanmaması

İdare tarafından Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocuklardan reşit olanların hiç istihdam edilmediği ve ilgili mevzuatlar gereğince istihdam sağlanması gereken engelli kişilerin öngörülen oranda istihdam edilmediği görülmüştür.

a) Sosyal Hizmet Modellerinden Yararlanan Kişilerden Reşit Olanların Hiç İstihdam Edilmemesi

İdarede Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan kişilerden reşit olanlar arasında hiç kimsenin istihdam edilmediği görülmüştür.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan kişilerden reşit olanların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş olup (a) bendinde; kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı, serbest kadro ve pozisyon toplamının binden az olması hâlinde dahi kamu kurum ve kuruluşlarında en az bir hak sahibinin istihdam edileceği belirtilmiştir.

Maddenin (ç) bendinde, yerleştirme yapılacak kadro sayısının 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi kurumlarda istihdam edilecek toplam kadro sayısının her kurum için Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilip bu kurumlara bildirileceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kurumların da bu madde kapsamında istihdamla yükümlü olduğu, söz konusu

kadro ve pozisyonların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesinin gerektiği ile bu kurumlara yapılacak yerleştirmelerde kurumların talep ettikleri kadro ve statülerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Kapsam maddesinde belediyelerin yer almadığı 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmış olup yerine 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır. Belediyeler, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsam maddesine de dâhil edilmemiştir. Bu sebeple, 2828 sayılı Kanun'un Ek 1'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince belediyeler, bahsi geçen kişilerin yerleştirileceği kadro ve statüleri Devlet Personel Başkanlığına bildirmekle sorumlu tutulmuştur.

Devlet Personel Başkanlığı, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Devlet Personel Başkanlığına ilişkin devir işlemleri" başlıklı geçici 3'üncü maddesi uyarınca 09.07.2019 tarihi itibarıyla kapanmıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü" başlıklı 69'uncu maddesinin (j) bendi ile 2828 sayılı Kanun'un ek 1'inci maddesi kapsamında yer alanların istihdamına ilişkin iş ve işlemleri kamu personeli bilgi sisteminin bulunduğu kurum ile gerekli koordinasyonu sağlayarak yürütme görevi Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır.

Yapılan incelemede, sosyal hizmet modellerinden yararlanan reşit kişilere istihdam sağlanması amacıyla belirtilen oranda kadro veya pozisyon ayırılmadığı ve dolayısıyla bunlara ilişkin olarak Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare; haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan reşit kişiler için hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birini ayırmakla ve istihdam sağlanması için yerleştirilecek kadro ve statülerini Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bildirim yapmalıdır.

b) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında İstihdam Edilmesi Gereken Engelli Personel Sayısının Öngörülenden Az Olması

İdarenin mevzuat ile belirlenen orana göre daha az sayıda engelli memur çalıştırdığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında, kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorunda olduğu, %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Maddenin üçüncü fıkrasında, engelli açığı bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının bir sonraki yıl için alım yapacakları engellilere ilişkin taleplerini her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirmek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları, istihdam ettikleri toplam memur sayısının %3'ü oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olup şayet engelli personel açığı bulunuyorsa da buna ilişkin taleplerini her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğüne) bildirmek zorundadırlar.

Yapılan incelemede, İdarede istihdam edilen memur sayısının 10.694 olduğu ancak 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen engelli personel sayısının 320 olması gerekirken 201 olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 657 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesi uyarınca Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı sonucuna göre atama yapılacak kadrolara ilişkin talep formunun 2024 yılında elektronik ortamda doldurularak engelli personel talebinde bulunduğu, halihazırda güvenlik arşiv araştırması devam eden 20 adayın bulunduğu ve gerekli prosedür tamamlanması halinde engelli kadrolarına atamaların gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mevzuat ile belirlenen orana göre engelli memur çalıştırması gerekmektedir.

c) Doğrudan Personel Hizmet Alımlarında 4857 Sayılı İş Kanunu Hükümleri Gereğince Çalıştırılması Zorunlu Tutulan Engelli Kişilerin Öngörülen Orandan Daha Az Çalıştırılması

İdarenin gerçekleştirmiş olduğu doğrudan temin ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri gereğince çalıştırılması gereken sayıda engelli personelin istihdam edilmediği görülmüştür.

Anılan Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında; işverenlerin, elli veya daha fazla işçi çalıştırılan özel sektör iş yerlerinde %3, kamu iş yerlerinde ise %4 oranında engelli personel çalıştırmakla yükümlü tutulduğu ifade edilmiştir. Bahsi geçen fıkra, aynı il sınırları içinde birden fazla iş yeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısının toplam işçi sayısına göre hesaplanacağı; oranın hesaplanmasında yarıma kadar kesirlerin dikkate alınmayacağı, yarım ve daha fazla olanların tama dönüştürüleceği; iş yerinin işçisi iken engelli hâle gelenlere öncelik tanınacağı belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesine istinaden belediyeler; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, doğrudan hizmet alımı suretiyle iştiraki olduğu ve bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedirler.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dâhil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinin 78.28'inci alt maddesinde; ihale dokümanında aynı il bazında elli veya daha fazla işçi çalıştırılmasının öngörüldüğü ihalelerde 4857 sayılı Kanun'da belirtilen asgari orana uyulmak kaydıyla idarece tespit edilen engelli işçi sayısı ile bu işçilerin tabi olacağı ücret grubu idari şartnamenin ilgili maddesinde belirtileceği ve bu işçiler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır açılacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, belediyelerin 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesi kapsamında iştiraki olduğu şirketler ile yapmış olduğu doğrudan hizmet alımında, ihale dokümanında aynı il bazında elli veya daha fazla işçi çalıştırılmasının öngörülmesi halinde, kamu iş yerinde çalıştırılmak üzere istihdam edilmesi sebebiyle bu işçilerin %4'ünün engelli olması gerekmektedir. Bu oranın hesabında, 4857 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere toplam işçi sayısı kullanılmalıdır.

Yapılan incelemede, İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğü tarafından yapılan personel teminleri örneklem olarak seçilmiş olup bu kapsamda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde doğrudan hizmet alımı ile temin edilen işçi sayısının toplamda 34.752 olduğu, bu işçiler arasındaki engelli personel sayısının ise 1.390 olması gerekirken 711 olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; engelli personel istihdamına yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kurum ve kuruluşlarına yukarıdaki mevzuatlarda belirtilen özel nitelikli kişiler arasından belirli bir oranda istihdam etme zorunluluğu getirilmiş olup ilgili hükümlerle bu kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışma imkânı güvence altına alınmıştır. Bu bağlamda, İdarenin mevzuat hükümleri gereği çalıştırılması gereken sayıda engelli personelin istihdam etmesi gerekmektedir.

BULGU 65: Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin İdarede İstihdam Edilmesi

İdarenin iştirak şirketlerinde istihdam edilen 38 personelin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan ve Büyükşehir Belediyesi bütçesinden herhangi bir gider yapılmadan İdarenin çeşitli birimlerinde çalıştırıldığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal mevzuat bulunmasına karşın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi ve kurumlar vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kâr amacı güden belediye şirket personelinin başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalışabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere, belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacir olup her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49'uncu maddesinde; “*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz.*” denilerek personel giderlerine ait tavan tutar hesabı ifade edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu personele ait giderler şirket bütçelerinden ödendiği için İdareye ait personel giderleri eksik hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, iş sözleşmesi ile iştirak şirketlerinde istihdam edilen 38 kişinin İdarenin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu personelin İdarede çalışabilmeleri için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir.

Şayet İdare, söz konusu personeli Belediye bünyesinde çalıştırmak istiyorsa, 375 sayılı KHK'nı 20'nci ek maddesi uyarınca doğrudan hizmet alımı yapmak suretiyle bu işlemi gerçekleştirebilecektir.

Yapılan uygulama sonucunda, mevzuatta öngörülme­yen bir istihdam modeli üretilmiştir. Mevzuata aykırı bir işlem tesis etmenin yanı sıra Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına, ilgili şirket giderlerinin ise artmasına neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili personelin doğrudan hizmet alımı dosyalarına geçişinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak İdare tarafından konuya ilişkin kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, İdarece ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilmesi ve mevzuatına uygun şekilde istihdam sağlanması gerekmektedir.

BULGU 66: Zabıta Memuru Kadrosunda Olmayan Personele Zabıta Memurluğu Yaptırılması

İdare tarafından zabıta memuru kadrosunda olmayan personele Belediye zabıta teşkilatında fiili olarak belediye zabıta memurluğu yaptırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Zabıtanın görev ve yetkileri" başlıklı 51'inci maddesinde; *"Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular.*

Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır." hükmü bulunmaktadır.

11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...

b) Belediye zabıtası: Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini,

c) Belediye zabıta personeli: Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurları, ... ifade eder.” düzenlemesi yapılmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Kadro ve unvanlar” başlıklı 6’ncı maddesinde; Belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğe göre belirlenmiş; zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşacağı,

“Başka memurluklardan naklen geçiş” başlıklı 16’ncı maddesinde; Belediye hizmet birimlerinde memur kadrosunda çalışanlardan, belediye zabıta memurluğuna geçmek isteyenlerin; 35 yaşını aşmamaları, bu Yönetmeliğin 13/A maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yer alan şartları taşımaları, 13/E maddesinde öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla 657 sayılı Kanuna ve diğer mevzuat hükümlerine uyularak zabıta memurluğuna atanabileceği,

“Belediye zabıta kıyafetini kullanma yasağı” başlıklı 35’inci maddesinde; zabıta personeli için bu Yönetmelik’te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretlerin başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılamayacağı,

“Geçici görevlendirme” başlıklı 41’inci maddesinde; zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personelin zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği,

“Kimlik belgesi” başlıklı 46’ncı maddesinde; Zabıta kadro unvanı ile çalışan her personele belediyelerce seri numaralı olarak bastırılacak olan üzerinde belediye zabıtası kokardı bulunan bir kimlik belgesi verileceği,

İfade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılaacağı üzere; Belediye zabıta memurları özel bir amaç doğrultusunda güvenlik görevini yürüten kamu düzeni görevlisidirler. Belediye zabıta teşkilatı görev ve yetkileri bakımından özellik arz ettiğinden, Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde zabıta teşkilatı ve zabıta memurlarının görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sorumlulukları ve atanmaları gibi konular özel olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca Belediye Kanunu’nun 51’inci maddesinin ikinci fıkrasındaki; “Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.”

hükmünden zabıta memurlarının yerel kolluk hizmeti sunan kamu görevlileri olduğu, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin Zabıta memurlarının atanmalarını, yetkilerini, kıyafetlerini, kimliklerini özel olarak düzenlemesinden, Belediyenin diğer memur kadrolarından farklı olarak “zabıta memuru” kadrosunun özel bir kariyer sistemine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, ihtiyaçların karşılanması amacıyla diğer kadrolardan zabıta memuru kadrolarına atama da Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin “Başka memurluklardan naklen geçiş” başlıklı 16'ncı maddesinde özel olarak düzenlenmiş ve eğitim, yaş, fiziksel özellikler, yazılı ve sözlü sınavda başarılı olma ve benzeri şartları taşımaları kaydıyla zabıta memuru olarak atanmalarının mümkün olduğu belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in “Geçici görevlendirme” başlıklı 41'inci maddesinde ise zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personelin zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Dolayısıyla zabıta memuru olmayan kişilerin zabıta memuru olarak görevlendirilip fiilen zabıta memurluğu yapması görevlerinin niteliği gereği yetki sakatlığına neden olacak işlemler de doğurabilecektir.

Yapılan incelemede, İdarenin diğer memur kadrolarında istihdam edilen personelin bir kısmının Belediye zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği, görevlendirilen bu personelin resmi zabıta kıyafetleriyle görev yaptığı ve işlem tesis ettiği tespit edilmiştir. İdarede bu kapsamda 23.06.2023 tarihli Belediye Başkanı oluruyla görevlendirilen 625 personel bulunmaktadır ve 31.12.2024 tarihi itibarıyla bu personelden 433 kişi göreve devam etmektedir. Bu personelin bulunduğu kadro unvanları ise çocuk eğitici, öğretmen, ekonomist, kimyager, mühendis, sosyolog, tekniker, teknisyen, veteriner hekim ve veteriner sağlık teknikeri unvanlarından oluşmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Geçici 41 ve 48'inci maddeler ile İdarede sözleşmeli statüde görev yapan sözleşmeli personelin, talepleri doğrultusunda sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36 ve 48'inci maddeleri uyarınca açıktan atamalarının yapıldığı; 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli K Cetvelinin fazla çalışma ile ilgili III'üncü Bölümünün "(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı ikinci fıkrasının birinci bendinde, maktu mesai ile ilgili hükümlere yer verildiği; Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Çalışma düzeni" başlıklı 9'uncu maddesi düzenlemesi ile Sayıştay Temyiz Kurulunun 12.9.2018 tarihli ve 43828 Numaralı Kararında, maktu mesai ücretinin hangi şart ve durumda ödeneceğinin belirtildiği,

Bu kapsamda; 2010 yılından itibaren yapılan hizmet alımları ile Zabıta Dairesi Başkanlığında kamu gücü kullanmayı gerektirmeyen yardımcı hizmetlerin gördürülmesi için destek personeli olarak göreve başlayan, daha sonra 2015 yılında İdare içerisinde yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personel statüsüne geçirilen ve 2023 yılında yapılan düzenleme ile memur olarak atanan ilgili personelin, İdare birimlerinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri kapsamında zabıta memurlarının yanında destek personeli olarak görev yapmaktayken değişikliklere uyum çerçevesinde herhangi bir mağduriyet yaşanmaması adına, Başkanlık Oluru ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesi gereğince zabıta memuru olarak vekâleten görevlendirildiği, zabıta teşkilatında zabıta kadroları dışındaki kadrolarda bu kapsamda vekaleten görev yapan personelin bir defaya mahsus olmak üzere yaş şartı aranmaksızın zabıta memurluğuna geçirilmesi için Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne geçici bir madde eklenmesine ihtiyaç duyulduğunun 12.06.2023 tarihli ve E-50626539-010.03-11487-135942 sayılı yazı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bildirildiği; bu doğrultuda, İdarenin teknik kadrolarında görev yapan insan kaynağının teknik işlerde bir planlamaya bağlı olarak kadro unvanları ile ilgili alanlarda istihdam edilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacağı ve İdarece yapılan iş ve işlemlerde kurum kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için gerekli tedbirlerin alınmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından gönderilen cevapta, sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçişinden ve zabıta memuruna ödenen maktu mesai ücretinden bahsedilmişse de bulgu konusu husus, zabıta memuru kadrosunda olmayan personele Belediye zabıta teşkilatında fiili olarak belediye zabıta memurluğu yaptırılmasıdır. İdare bulgu konusu hususla ilgili olarak, Belediye Zabıta teşkilatında çalışan destek personelinin Başkanlık Oluru ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesi gereğince zabıta memuru olarak vekâleten görevlendirildiğini, zabıta teşkilatında zabıta kadroları dışındaki kadrolarda bu kapsamda vekaleten görev yapan personelin bir defaya mahsus olmak üzere yaş şartı aranmaksızın zabıta memurluğuna geçirilmesi için Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne geçici bir madde eklenmesine ihtiyaç duyulduğunun 12.06.2023 tarihli ve E-50626539-010.03-11487-135942 sayılı yazı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bildirildiğini ifade etmişse de; Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne konu ile ilgili olarak geçici bir madde eklenmemiştir. Ayrıca zabıta memuru kadrosuna Yönetmelik'te belirtilen usullere aykırı olarak personel atanması mümkün değildir.

Sonuç olarak, İdarenin zabıta personeli olarak görevlendirdiği memurların Belediye Zabıta Yönetmeliği kapsamında bulunan kadrolarda istihdam edilen personelden oluşması, zabıta memuru olmayan kişilere fiilen zabıta memurluğu yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 67: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 2024/07 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nin "Personel Giderleri" başlıklı bölümünün üçüncü paragrafında; *"4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin süreleri, ilgili yıl içerisinde kullanılacaktır. Ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin süreleri, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacaktır."* düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarede görev alan kadrolu işçilerden; 20 kişinin 200 günden fazla, 16 kişinin 150 ile 200 gün arasında, 76 kişinin 100 ile 150 gün arasında, 232 kişinin 50 ile 100 gün arasında, 342 kişinin 30 ile 50 gün arasında, kullanmadığı yıllık izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti olarak ödeneceğinden İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususun tüm birimlere yazı ile bildirildiği, bu doğrultuda; birikmiş yıllık izin sayılarının geçmişe kıyasla düşürüldüğü, işçi personelin yıllık izinlerinin düzenli kullandırılması ile ilgili süreç takibinin yapılmaya devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 68: Geçici Görevlendirmelerin Süresiz Hale Getirilmesi

İdarede istihdam edilen 46 memurun İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında (YİKOB) süresiz görevlendirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi ve sözleşmeli olarak istihdam ettiği personelinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren kanun hükmünden anlaşılabacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9’uncu maddesinde; Valinin ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasının (g) bendi ile valinin bu sıfatla; il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine hâlel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından istihdam edilen 46 memurun 5442 sayılı Kanun’un 9’uncu fıkrası gereğince YİKOB’ta talep üzerine görevlendirildiği, ilgili personel aylıklarının Büyükşehir Belediyesi bütçesinden ödendiği, personelin uzun zamandır görevine iade edilmediği ve dolayısıyla asli görevleriyle ilişkisinin fiilen kesildiği tespit edilmiştir.

Geçici mahiyette olması gerekirken süreklilik arz ettiği anlaşılan görevlendirmelerin, yukarıda yer verilen mevzuata uygun olmadığı açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İstanbul Valiliği ile süresiz hale gelen geçici görevlendirmelerin kaldırılmasıyla ilgili yazışma yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçici görevlendirmelerin süreklilik arz edecek şekilde gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 69: Belediye Şirketlerinden Yapılan Doğrudan Personel Hizmet Alımlarında Çalıştırılan Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması

İdare tarafından doğrudan temin personel hizmet alımlarının on farklı şirket üzerinden yapıldığı ve işçilerin mali ve sosyal haklarında birlik sağlanamadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlere ilişkin üçüncü bölümünün “VII. Ücrette adalet sağlanması” başlığı altında; ücretin, emeğin karşılığı

olduğu, Devletin çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin birinci alt bendinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Mezkûr bendin ikinci alt bendiyle de hangi alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak sayılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin ek 20’nci maddesinde, belediyelerin 4734 sayılı Kanun’un doğrudan temin alım usulünün anlatıldığı 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle personel temin edebilecekleri ancak bu alımın sadece; birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası ilgili idareye ait olan ve halen bu kapsamda hizmet alımının yapıldığı mevcut şirketlerden birine, bu nitelikte herhangi bir şirket bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kurulacak bir şirketten yapılabileceği belirtilmiştir.

Anılan KHK’nın geçici 24’üncü maddesinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan gerekli şartları sağlayanların ek 20’nci maddede bahsi geçen şirketlerde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere işe başlatılacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, 4734 sayılı Kanun ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının ihale ile yapılması yasaklanmıştır. Belediyeler de personel ihtiyacını 2018 yılından itibaren ilgili şirketlerinden doğrudan temin usulü ile karşılamaya başlamıştır.

Şirketlerde çalışmaya başlayan işçilerin mali ve sosyal haklarının detayları ise (...) 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24’üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar’ın “İşçi statüsüne geçirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesi” başlıklı 49’uncu maddesi ile belirlenmiştir. Maddede, belirli şartlar altında şirket ile işçiler arasında her bir işkolu için toplu iş sözleşmesi imzalanacağı belirtilmiştir. Toplu iş sözleşmesi ile aynı statüdeki personel arasında ücret, mali ve sosyal haklarda eşitlik sağlanacaktır.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 1’inci maddesi uyarınca işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını belirlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapabilecekleri belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde; toplu iş sözleşmesinin, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmeyi ifade ettiği devamında ise bu Kanun’un uygulanması bakımından işçi, işveren ve işyeri kavramlarının 4857 sayılı İş Kanunu’nda tanımlandığı şekliyle uygulanacağı ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 2’nci maddesinde; bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar ise işveren olarak tanımlanmış olup bir iş yerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işverenden iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu iş yerinde çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denileceği, bu ilişkide asıl işverenin alt işverenin işçilerine karşı o iş yeri ile ilgili olarak bu Kanun’dan veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun’un “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 41’inci maddesinde; fazla çalışmanın haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olduğu, her bir saat fazla çalışma için verilecek ücretin normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle hesaplanacağı, haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle kırk beş saatin altında belirlendiği durumlarda ise kırk beş saate kadar yapılan çalışmaların fazla sürelerle çalışma olarak adlandırıldığı, fazla sürelerle çalışma halinde her bir saat fazla çalışma için verilecek ücretin normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmi beş yükseltilmesiyle hesaplanacağı hükmü tesis edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılında 10 farklı iştirak şirketinden personel temin ettiği, bu personele unvandan ve iş tanımlarından bağımsız olarak ödenen sosyal yardımlar ile fazla çalışma ücreti hesabında kullanılan oranların dengeli olmadığı tespit edilmiştir.

Yıl içinde toplamda 24 farklı daire başkanlığı bütçesi üzerinden 58 farklı şube müdürlüğü tarafından 71 adet doğrudan personel hizmeti alımının 10 farklı iştirak şirket üzerinden gerçekleştirildiği ve 35.050 kişinin çalıştırıldığı görülmüştür.

Doğrudan temin ile hizmet alımları, hizmet sunucusu tarafından sunulan teklif üzerinden sözleşme imzalanmaktadır. İdare tarafından yapılan doğrudan personel hizmet alımları ise İdarece hazırlanan yaklaşık maliyet cetvelleri üzerinden sözleşme düzenlenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, ilgili şirketlerin verecekleri hizmete ilişkin bir teklifi bulunmamakta olup tüm şirket personeli için unvan bazlı ödemelerin tutarı İdare tarafından belirlenmektedir.

İşçilerin haklarının güvence altına alınması amacıyla her şirket tarafından ayrı ayrı akdedilen toplu iş sözleşmeleri ile doğrudan temin dosyalarına ilişkin yaklaşık maliyet cetvelleri personelin mali ve sosyal haklarının detayını kıyaslamak amacıyla incelenmiştir. Günlük ücretin unvana, personelin niteliğine, iş tanımına gibi unsurlara göre değişebileceğinden hareketle aylık sosyal yardım tutarı ile fazla sürelerle çalışma ve fazla çalışma kapsamında ödenecek tutarın günlük ücretin yüzde kaçı olarak hesaplandığı hususunda karşılaştırma yapılmıştır.

Yapılan çalışmalar sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, toplu iş sözleşmeleri arasında çalışma koşullarıyla ilgili olarak birlik sağlanmadığı anlaşılmıştır.

Tablo 50: Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler

Doğrudan Temin Suretiyle Personel Hizmeti Alımı Yapılan Şirketler	Alım Sayısı	Çalışan Personel Sayısı
İPA Stratejik Danışmanlık AŞ (İPA AŞ)	3	82
Boğaziçi Tesis Yönetim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BOĞAZİÇİ AŞ)	8	4402
İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi (İSPER AŞ)	47	16565
İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İSTAÇ AŞ)	5	3137
İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (AĞAÇ AŞ)	1	1058
İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İSFALT AŞ)	3	1914
İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi (KÜLTÜR AŞ)	1	280
İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi (SPOR AŞ)	1	2395
İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi (İSTGÜVEN AŞ)	1	5135
İstanbul Yatırım Ajansı Danışmanlık ve Ticaret Anonim Şirketi (İYA AŞ)	1	82
Toplam	71	35.050

Tablo 51: Personele Ödenen Sosyal Yardım Tutarları ve Fazla Çalışma Ücretine İlişkin Oranlar

Şirket	Aylık Sosyal Yardım (TL)	Fazla Çalışma Ücreti Hesabında Kullan Yüzdelik Oran (%) (4857 Sayılı Kanun'a Göre En Az %50 Olarak Hesaplanabilir)	Fazla Sürelerle Çalışma Ücreti Hesabında Kullan Yüzdelik Oran (%) (4857 Sayılı Kanun'a Göre En Az %25 Olarak Hesaplanabilir)
AĞAÇ AŞ	1.688,80	60	25
BİMTAŞ	3.224,07	100	100
BOĞAZİÇİ YÖNETİM AŞ	1.688,80	60	25

İSFALT AŞ	3.881,56	100	100
İSPER AŞ	0,00	60	30
İSPER AŞ	744,35	60	30
İSPER AŞ	893,20	60	30
İSPER AŞ	1.042,08	60	30
İSPER AŞ	2.456,43	60	30
İSTAÇ AŞ	2.767,96	60	25
İSTGÜVEN AŞ	2.072,61	60	25
İYA AŞ	0,00	60	25
KÜLTÜR AŞ	3.853,43	100	100
SPOR İSTANBUL AŞ	2.977,35	60	25

Sosyal yardım, ifa edilen görevden veya sahip olunan unvandan bağımsız olarak personele tanınmakta olan bir hak olmasına rağmen her şirkette belirlenen tutar farklıdır. Hatta İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirket (İSPER AŞ) tarafından belirlenmiş beş farklı tutar bulunduğu, aynı şirket içinde unvanlar arasında dahi denkliğin korunamadığı, ayrıca yine İSPER AŞ dahil iki şirkette sosyal yardım ödenmesinin hiç yapılmadığı görülmektedir.

Fazla çalışma ücretinin hesabında kullanılacak oran 4857 sayılı Kanun hükmüyle belirlenmiş olup fazlasının ödenmesi işverene bağlıdır. Unvanlar arasındaki ücret hiyerarşisi temel olarak günlük (dolayısıyla saatlik) ücret üzerinden oluşturulmakta ve fazla çalışma ücreti hesabı da saatlik ücret üzerinden yapılmaktadır. Bu sebeple, tüm personel için aynı oranın kullanılmasının ücret dengesini sarsmayacağı açıktır.

Toplu iş sözleşmeleri, alt işveren şirket ile işçi sendikası arasında akdedilmektedir. Ancak işçi ödemelerine ilişkin tutar ve oranlar ise asıl işveren konumunda olan İdare tarafından toplu iş sözleşmelerine uygun olarak belirlenmektedir.

Şirketler ile sendikalar arasında gerçekleşen toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sonrasında, yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, kimi personele hiç sosyal yardım ödenmezken kimisine yaklaşık 4.000,00 TL ödendiği, kimi personele fazla çalışma ücretinin yasal orandan alırken kimisinin yüzde 100 arttırılmış olarak ödendiği anlaşılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası hükmüne istinaden çalışanların ücretli ve sosyal yardımlardan adaletli bir şekilde yararlanması işverenin ödevleri arasındadır. Asıl işveren olan İdare tarafından üretilen hizmetle orantılanamayacak olan bu ödeme kalemleri için toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde izlenecek ortak bir politika belirlenmesi mümkündür.

Her şirketin, istihdam edilen personelin tabi olduğu iş koluna göre, ayrı toplu iş sözleşmesi düzenlemesi ve sözleşmenin tarafı olan sendikaların farklı olması neticesinde gerek

günlük ücretlerde gerek fazla çalışma ücretlerinde gerekse sosyal yardım gibi yan ödemelerde yatay ve dikey adaletin sağlanması oldukça zorlaşmaktadır. Ancak günlük ücretin belirlenmesinde dikkate alınan unsurlar değişkenlik gösterse de işveren tarafından unvandan bağımsız ödemelere ilişkin ortak bir politika izlenmesi mümkündür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; işin niteliğine ve ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilerek insan kaynağını verimli olarak yönetmek hususunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak uygulamada birlik sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 70: İdarece Projelendirme Sürecine İlişkin Olarak Mevcut İnsan Kaynağının Verimli Şekilde Kullanılmaması

İdarece projelendirme sürecine ilişkin mevcut insan kaynağının verimli şekilde kullanılmadığı, birçok projenin hizmet alımı çerçevesinde firmalara yaptırıldığı ve bu projelerin revizyonları dolayısıyla çeşitli ek mali külfetlere katlanıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesine göre Devletin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebilecektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört grup vasıtasıyla yerine getirilebileceği ifade edilmiş ve her bir grup ayrı ayrı tanımlanmıştır. Kanun'un 5'inci maddesinde ise; *“Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar.”* denilmek suretiyle istihdamın sayılan dört şekil çerçevesinde yürütülmesi gerektiği açıklanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”*,

“Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır: ...

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

5393 sayılı Kanun’un “Belediye bütçesi” başlıklı 61’nci maddesinde ise; “... Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.”

Hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, kamu idareleri tarafından harcamalarda ve insan kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli bir yöntem izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kamu görevlileri eliyle gördürülmesi gerektiği Anayasa’da ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda açık bir şekilde hüküm altına alınmıştır.

İnsan kaynakları planlaması; çalışacak işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden belirli bir düzen içinde sağlamaktır. Buna ek olarak insan kaynakları planlaması, ne kadar sayıda ve hangi nitelikte personele gerek duyulacağını, bu talebin hangi dereceye kadar karşılanmasının olası olduğunu öngörme yönündeki bir eylem olarak da tanımlanabilir.

İnsan kaynakları planlaması; verimliliği, buna bağlı olarak da kârlılığı etkileyen temel öğelerden birisidir. Bu süreç yalnızca tasarruf sağlayarak gider azaltıcı bir faktör olarak algılanmamalıdır. İnsan kaynakları planlaması, aynı zamanda, işin niteliğine uygun istihdamda da temel rol oynamaktadır. Bununla birlikte, İdarenin uzun dönemdeki başarısı da istihdam ettiği işgücünün niteliğine bağlıdır. Zira bir kurumun, gelecekteki hedeflerine etkin bir biçimde ulaşabilmesi için, ihtiyaç duyacağı insanların sayısının ve niteliklerinin önceden belirlenmesi ve bu ihtiyacı nasıl ve ne düzeyde karşılanabileceğinin saptanması oldukça önemlidir.

Yapılan incelemede, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından alınan bilgiye göre, İdare kadrolarında 1794 mimar ve mühendis bulunmaktadır. İBB Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığından alınan bilgilere göre ise, 2024 yılında toplam 207 proje hazırlandığı ve bunların 156 tanesinin hizmet alımı yöntemiyle temin edildiği ve söz konusu projeler için toplam 221.825.731,44 TL hakediş ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu projelere ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Tablo 52: 2024 Yılına İlişkin Müdürlüklerce Hazırlanan Proje Verileri

Açıklama	Altyapı Müdürlüğü	Kentsel Tasarım Müdürlüğü	Üstyapı Müdürlüğü	Toplam
Hizmet Alım Yöntemiyle Çalışması Tamamlanan Proje Sayısı	92	14	50	156
Müdürlük Bünyesinde Çalışması Tamamlanan Proje Sayısı	10	6	35	51
Çalışması Tamamlanan Projelere 2024 Yılı İçinde Ödenen Toplam Hakediş Bedeli (TL)	122.805.798,00	9.420.526,44	89.599.407,00	221.825.731,44

Ayrıca, özellikle yapım işlerine ilişkin hizmet alımı suretiyle yaptırılan projelerde gerçekleştirilen revizyonlar neticesinde süre uzatımı verildiği ve bu yapılan revizyonlar nedeniyle ek mali külfetlere katlanıldığı da tespit edilmiştir. İdarenin ihale yapmak suretiyle mal ve hizmet alımı yapmasında mevzuat hükümleri açısından bir kısıtlama olmamakla birlikte, istihdam edilen personel sayısı göz önüne alındığında, bu konuyla ilgili olarak verimli ve etkin bir politika izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mevcut insan kaynağının planlı, ekonomik, etkin ve verimli kullanılamamasına ilişkin yıllardır süregelen konuların çözümüne yönelik; Kalite ve Yönetim Sistemleri Şube Müdürlüğü adıyla bir birimin 11.05.2022 tarihinde faaliyete geçirildiği, bu kapsamda; İdarenin teşkilat şemasını güncel tutmak ve geliştirmek, kadro ve pozisyonların iş tanımlarını yapmak, çalışanların yetkinliklerini belirlemek, işin niteliğine ve ihtiyaçlara uygun bir insan kaynakları politikası geliştirilerek insan kaynağını verimli olarak yönetmek hususlarında çalışmaların gerçekleştirileceği, teknik kadrolarında görev yapan insan kaynağının teknik işlerde bir planlamaya bağlı olarak kadro unvanları ile ilgili alanlarda istihdam edilmeleri için gerekli çalışmalar yapılarak İdare kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece yapılan iş ve işlemlerde etkin, verimli, tutumlu bir politika izlenmesi gerekmekte olup proje hazırlanmasında ve proje revizyonlarında İdare kaynaklarının kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 71: Şirket Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Uygulanacak Artış Oranının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Belirlenmesi

İdarenin ortağı olduğu şirketler ile aralarında bireysel iş sözleşmesi kurulu olup toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında bulunan personelin mali haklarında uygulanacak artış oranlarının Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından verilen olur ile belirlendiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun yönetim kuruluna ait yetkilere yer verilen 374'üncü maddesinde; yönetim kurulunun kendisine bırakılan alanda yönetim, kanun ve esas sözleşme uyarınca genel kurulun yetkisinde bırakılmış bulunanlar dışında, şirketin işletme konusunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan her çeşit iş ve işlemler hakkında karar almaya yetkili olduğu hükmü tesis edilmiştir.

Şirketler tarafından her bir iş kolu için ayrı ayrı toplu iş sözleşmeleri imzalanmakta olup bu sözleşmelerin kapsamı dışında bırakılan bazı unvanlar bulunmaktadır. Bu unvanlarda görev yapan personel sendika üyelik aidatı veya dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanamamaktadır. Bu unvanlarda bulunan personel ile ilgili şirket arasında bireysel iş akdi kurulmaktadır.

Toplu iş sözleşmeleri kapsamı dışında bırakılan personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin değişiklik yapma yetkisi, kurulan iş akdine aykırı olmamak kaydıyla, yönetim kuruluna aittir.

Yapılan incelemede, İdarenin ortağı olduğu şirketler ile sendikalar arasında akdedilen toplu iş sözleşmeleri kapsamına dahil edilmeyen personelin mali ve sosyal haklarında uygulanacak artış oranının Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri tarafından verilen olur ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; çalışanların alım gücünün enflasyon karşısında gerilememesi için doğrudan hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personelin ücretlerinde de düzenleme yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak bulguya konusu edilen husus; doğrudan hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilere ilişkin olmayıp, toplu iş sözleşmeleri kapsamına dahil edilmeyen şirket çalışanlarının ücret artışlarına ilişkin karar alma yetkisine ilişkindir.

Sonuç olarak, Şirket personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi Yönetim Kuruluna ait olup bu yetkinin Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 72: İdare Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Bazı Kişi, Vakıf ve Kurumlara İndirim veya Ücretsiz Tarife Uygulanması

İdare tarafından sunulan çeşitli hizmetlerde, bazı gerçek ve tüzel kişilere mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler ve/veya ücretsiz tarifeler uygulandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmasında diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı'nın, 4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı dahi yapılmamıştır.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında; belediye personeli ve kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle, İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkün bulunmaktadır. Örneğin; şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan konularda belediye personeli ve kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, dernek ve vakıflara, kamu kurum ve kuruluşlarına indirim yapılması veya bu kişi ve kurumlar için indirimli tarife belirlenmesi veya ücretsiz tarife uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, 14.12.2023 tarihli ve 1454 sayılı Meclis Kararı ile yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak alınan kararlarla, Boğaziçi İmar Şube Müdürlüğüne

ilişkin ücret tarifesinde, Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, İmar Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, İstanbul Darülaceze Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Kütüphane ve Müzeler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Makine İkmal Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Merkez İtfaiye Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, Planlama Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde, ilgisine göre; belediye-bağlı kuruluş-belediye şirket personeli ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının personeline, çeşitli vakıflara, kar amacı gütmeyen köy dernekleri ve STK'lara, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına indirim ve/veya ücretsiz tarife uygulandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca sosyal tesislerde uygulanan ücret tarifelerinin Başkanlık Oluru ile belirlendiği ve belediye-bağlı kuruluş-belediye şirket personeli ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının personeline yine mal ve hizmet bedellerinde indirim uygulandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle;

- Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinin, müdürlüklerin de ayrılmış olması göz önünde bulundurulduğunda Kadın ve Aile Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından değil, Çocuk Hizmetleri Şube Müdürlüğü uhdesinde yürütüldüğü, ücret tarifesine konu olan 14.12.2023 tarihli ve 1454 sayılı meclis kararı ile Çocuk Etkinlik Merkezlerinin 2023-2024 hizmet döneminde uygulanan ücret tarifesinin, belediye personeli ve belediye personeli hariç kategorilerinde herhangi bir fiyat farklılaştırılması uygulamasına gidilmediği, 11.07.2024 tarihli ve 1035 sayılı meclis kararı ile 2024-2025 döneminde uygulanan ücret tarifesinde ise, belediye personeli veya belediye personeli hariç gibi herhangi bir kategoriye yer verilmeksizin hizmetten faydalanan tüm velilerin sosyo-ekonomik durumlarına göre ücretsiz ve ücretli olarak belirlendiği, ailelerin sosyo-ekonomik durumlarının, meslek elemanları tarafından yapılan sosyal incelemeler neticesinde değerlendirildiği ve sosyal inceleme sonucu muhtaçlığı tespit edilen ailelere ihtiyaçları doğrultusunda destek olunduğu, Meclis Kararı ile ücret tarifesine konu edilen ve yukarıdaki açıklamalardaki hususlarla belirlenen grupların “4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında değerlendirilemeyeceği, bir ticari faaliyetin kapsamında hizmet üretmedikleri, ücretsiz veya indirimli bir tarife belirlenmesinden çok hizmetin kapsam, nitelik ve kriterlerine bakıldığında bir sosyal hizmet niteliğinde olduğu ve bir gelir desteği modeli ortaya konulmasının amaçlandığı ifade edilmişse de, ilgili müdürlüğe

ilişkin ücret tarifiesi incelendiğinde; ücretsiz hizmet sunumu olduğu ve haklarında herhangi bir muafiyet hükmü veya mevzuat düzenlemesi bulunmayan konularda, bahsi geçen kişilere indirimli veya ücretsiz tarife uygulanmasının yukarıda yer verilen mevzuata göre mümkün bulunmadığı değerlendirilmiştir.

- Kültürel Etkinlikler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinin; kültür merkezlerinin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifiesi çerçevesinde talep eden kurum ve kuruluşlara tahsis edildiği, tahsislerin belirlenmesinde kültür merkezlerinin konumu, tahsise konu etkinliğin günü ve saatinin ücretlendirmeyi belirlediği, herhangi bir kişi, kurum ya da kuruluşa istisna uygulanmadığı, indirime gidilmediği, kültür merkezlerindeki ücret tarife cetvellerinin mezkûr kanuni düzenlemeler ışığında düzenlenerek tahsis tarifelerinde kamu-özel ayrımını kaldıran, herhangi bir etkinlik ya da kuruluşa istisna tanımayan ve tahsis talep eden kurumların niteliğine göre bir ücretlendirmeyi esas alan bir güncelleme yapılarak Büyükşehir Belediye Meclisine sunulmasının planlandığı ifade edilmişse de; ilgili müdürlüğün tarife cetvelinin “Açıklamalar” kısmı incelendiğinde haklarında muafiyet hükmü bulunmayan çeşitli kişi ya da gruplara ücretsiz tarife uygulanmasına ilişkin hüküm bulunduğu görülmektedir.

- İstanbul Darülaceze Şube Müdürlüğüne ilişkin bulguda yer alan ücret tarifesinde belirtilen indirime ait gerekli düzeltme ve güncellemenin 12.12.2024 tarih ve 1722 no.lu meclis kararı ile düzenlendiği belirtilmişse de herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ya da belge gönderilmemiştir.

- Makine İkmal Şube Müdürlüğüne ilişkin yapılacak çalışmalarda bulguyla ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

- Kütüphane ve Müzeler Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifiesi ile ilgili olarak; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesine yer verildikten sonra engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirli vatandaşlara daha uygun yöntemlerle hizmet verilmesi amacıyla ücretsiz hizmet sunulduğu, bunun haricinde müzelere giriş ücretlerinde gerçek veya tüzel kişilere yönelik mevzuata aykırı herhangi bir indirim ve/veya ücretsiz tarife uygulaması bulunmadığı, müzelere ait ücret tarifesinde uygulanan muafiyet ve istisnaların, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın ilgili yönergesine uygun olarak yürütüldüğü ifade edilmişse de; bulguda mevzuatla düzenlenmiş veya haklarında muafiyet ve istisna hükmü bulunan kişilere yönelik herhangi bir eleştiri bulunmamaktadır. İlgili müdürlüğün ücret tarifiesi

incelendiğinde bahsi geçen kapsam dışında yer alan kişi ve grupların ücretsiz tarifieden yararlanmalarına ilişkin düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Yukarıda yer verilen müdürlüklerden diğerleri bulguya ilişkin herhangi bir açıklamada bulunmamışlardır.

Ayrıca belediye meclislerinin yetkileri kanunlarda belirlenmiş olup söz konusu meclisler ancak kendilerine verilen yetki çerçevesinde karar alabilmektedir. Söz konusu meclisler kanunla kendilerine yetki verilmeyen bir konuda karar alamayacağı gibi kanunların açık hükmüne aykırı karar da alamayacaklardır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü veya mevzuat düzenlemesi olmadan yukarıda bahsi geçen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesi veya Başkanlık Oluru ile indirimli veya ücretsiz sunulmaması gerekmektedir.

BULGU 73: Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısımdan İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların İdare Hesaplarına Aktarılması

İstanbul il sınırları içerisindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan ilgili ilçe belediyeleri fon hesabına aktarılması gereken %10'luk kısmın İdare hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Satış bedelinin ödenmesi, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Hazineye ait taşınmazların satış bedeli peşin veya taksitle ödenebilir. 4 üncü madde kapsamında yapılan satışlar hariç olmak üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna göre yapılan satışlarda, satış bedelinin peşin olarak ödenmesi hâlinde satış bedeline yüzde yirmi indirim uygulanır. Taksitle ödeme halinde, satış bedelinin en az dörtte biri peşin, kalanı en fazla iki yılda ve taksitlerle kanunî faizi ile birlikte ödenir. Üzerinde sınırlı aynî hak tesis edilmiş Hazineye ait taşınmazların satışında ise satış bedelinin en az yüzde otuzu peşin, kalanı beş yılda, on taksitle ve kanunî faizi ile birlikte ödenir..."

Beşinci fıkrasında,

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısımdan ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilir...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; belediye sınırları içindeki Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan %10'unun, ilgili ilçe belediyelerinin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturmaları gereken fon hesabına aktarılması, ayrıca kalan kısımdan da ilgili ilçe belediyesine %30 oranında pay verilmesi ve taşınmazın satışının yapıldığı ilde büyükşehir belediyesi mevcutsa yine %10 oranında büyükşehir belediyesinin kalan bakiye kısımdan pay alması gerekmektedir. İlgili ilçe belediyesi fon hesabında birikecek bu %10'luk kısmın, ilçe belediyesi tarafından istenilen herhangi bir yere harcanması mümkün bulunmamaktadır. Zira Gecekondu Fonunda toplanan tutarların ilgili belediye tarafından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılması gerekmektedir. Bu şekilde kullanılmasının mümkün olmaması durumunda ise, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılması gerekmektedir. Hazineye ait taşınmazların satışından ilçe belediyelerine aktarılması gereken %30'luk tutar ve büyükşehir belediyesinin payı olan %10'luk tutar ise belediyeler tarafından genel banka hesabına alınıp uygun görülen yerlerde kullanılabilecektir.

Yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında; İstanbul Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne; 4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik “Satış bedelinin ödenmesi, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir” başlıklı 5'inci maddesinin hükmünün icrasının kontrolü amacıyla resmi yazı yazılmış ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ve 2018-2024 yıllarında satışı yapılan hazine taşınmazlarının satış bedelleri ve ödeme planları istenmiştir.

Bahsi geçen taşınmaz satışlarından idarenin payı olan %10'luk tutarın idarenin banka hesaplarına aktarıldığı anlaşılmış olmakla birlikte, idare kayıtları ile Milli Emlak Daire Başkanlığı kayıtları karşılaştırıldığında aşağıdaki tabloda detayı yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 53: Hazine Taşınmazlarının Satışından İdareye Aktarılan Tutarlar

Yıl	Taksitli Satış (TL)	Peşin Satış (TL)	Toplam (TL)	İdare Kayıtları (TL)	Yüzde (%)
2018	8.797.528,20	4.513.850,00	13.311.378,20	23.197.226,00	174,27
2019	65.879.427,00	10.096.350,50	75.975.777,50	27.851.608,92	36,66
2020	51.924.436,20	18.821.115,66	70.745.551,86	17.784.557,12	25,14
2021	26.536.276,98	33.627.022,88	60.163.299,86	31.289.193,84	52,01
2022	41.142.442,50	82.171.322,77	123.313.765,27	55.988.897,79	45,40
2023	301.626.474,34	198.562.197,00	500.188.671,34	79.116.238,78	15,82
2024	393.722.217,45	194.265.877,46	587.988.094,91	84.234.135,36	14,33
Genel Toplam			1.431.686.538,94	319.461.857,81	22,31

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre İdarenin Hazine taşınmazlarının satışından alması gereken pay; ilgili ilçe belediyesinin anapara üzerinden fon hesabına aktarılması gereken %10'luk tutardan sonra bakiye kalan tutarın %10'luk kısmıdır. Yukarıda yer verilen tabloya göre ise İdareye aktarılan tutarların %10'un çok üzerinde olduğu görülmektedir. Her ne kadar taşınmazların satışından tahsil edilen kısımlar İdareye gönderilmiş olsa da yıllar itibarıyla istatistiki ve kümülatif olarak değerlendirildiğinde İdarenin alması gereken %10'luk kısmın çok üzerindeki yüzdelik tutarların incelemeye alınan son 7 yılda İdareye gönderildiği anlaşılmıştır.

Ayrıca ilçe belediyelerinin alması gereken %10'luk paya ilişkin, hak sahibi ilçe belediyeleri tarafından çeşitli tarihlerde Defterdarlık Milli Emlak Dairesi Başkanlıklarına davalar açılmış olup, davalarda %10'luk tutarın ilçe belediyelerinin payı olduğu yönünde kararlar verilmiş ve Milli Emlak Daire Başkanlıkları tarafından bazı ilçe belediyelerinin paylarının, İdare tarafından ilçe belediyelerinin 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılması istenmiştir. Örneğin İdareye yazılan bir ilçe belediyesine ilişkin yazıda 2005-2013 yıllarına ilişkin bahsi geçen tutarların ilçe belediyesi fon hesabına aktarılması İdareden talep edilmiştir. Bahsi geçen yazılar çeşitli yıllarda çeşitli ilçe belediyelerine ilişkin olarak Milli Emlak Daire Başkanlıkları tarafından İdareye yazılmıştır.

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen tablo ve yapılan açıklamalardan da görüleceği üzere, İdarenin alması gereken %10'luk pay haricinde, ilçe belediyeleri tarafından 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılması gereken %10'luk payın da 2005-2024 yılları arasında sehven İdareye gönderildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda 2024 yılı içerisinde, Milli Emlak Daire Başkanlığı ile mutabakat işlemlerine başlanıldığı ve işlemlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, Defterdarlık Milli Emlak Daire Başkanlıkları ile yıllar itibarıyla mutabakat sağlayarak, fazla gönderilen %10'luk ilçe belediye paylarını faizi hariç ilçe belediyeleri fon hesaplarına aktarılacak üzere Milli Emlak Daire Başkanlıklarına iade etmesi gerekmektedir.

BULGU 74: İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi

İdarenin, iştiraklerinden tahsili gereken teşebbüs ve mülkiyetler gelirleri niteliğindeki alacaklarının tahsilatının yeterli düzeyde gerçekleşmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, belediyenin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak; (e) bendinde ise büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesi sağlamak büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz mal gelirleri ile yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretlerin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla hissedarı olduğu şirketlerden teşebbüs ve mülkiyet geliri niteliğinde olan; taşınır ve taşınmaz kira geliri, kullanım hakkı geliri, ecrimisil geliri, kurum karları, otobüs bilet geliri, hasılat payları gibi adlar altında tahakkuk etmiş ancak tahsilatı gerçekleşmemiş toplam 3.379.982.944,99 TL alacağı olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin, şirketlerinden olan alacaklarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 54: İdarenin Şirketlerinden Olan Alacakları

Şirketin İsmi	Şirketin Borcu (TL)
BELTUR AŞ	7.568.109,41
ENERJİ AŞ	27.735.457,36
HAMİDİYE AŞ	2.486.326,54
İGDAŞ	15.214.536,82
İSFALT AŞ	486.221.203,93
İSPARK AŞ	325.104.588,54
KÜLTÜR AŞ	1.264.914,29
METRO İSTANBUL AŞ	1.738.447.898,16
OTOBÜS AŞ	69.304,00
ŞEHİR HATLARI AŞ	3.752.009,39
İPA AŞ	390.033,11
MEDYA AŞ	142.894.751,21
İSTGÜVEN AŞ	560.386.675,11
İSYÖN AŞ	60.113.424,12
İSPER AŞ	8.333.713,00
Toplam	3.379.982.944,99

Bu durum, İdare tarafından söz konusu gelirlere ilişkin tahsilatlar konusunda belediye şirketleri için yapılması gereken iş ve işlemlerin tam olarak yerine getirilmediğini göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin iştiraklerinden gelir tahsilatı için gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılmaya başlandığı, iştirak şirketlerinin taşınmaz kullanımlarından kaynaklanan kira bedeli, kullanım hakkı bedeli, ecrimisil bedeli borçlarına yönelik ihtarnamelerin imza sürecinde olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından, tahsil edilmesi gereken alacakların tamamının tahsilatı konusunda hukuki zeminde etkin çözüm yollarının işletilerek gerekli takip ve tahsilatların sağlanması gerekmektedir.

BULGU 75: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi Tarafından Yol Kenarı Otoparkların Ücret Tarifesinin Kanuna Uygun Belirlenmemesi

İdarece pay çoğunluğu kendisinde bulunan İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi'ne (İSPARK AŞ) devredilen yol üstü otoparkların işletilmesinde, meclis tarafından otoparklar için mevzuatta belirtilen sınırlara uyulmaksızın ücret tarifesi belirlendiği ve otoparkları kullanan kişilerden 2464 sayılı Kanun'un hilafına fazla işgal harcı tahsil edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin (1) bendinde: “*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*” denilmektedir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası” başlıklı 79’uncu maddesinin birinci fıkrasında: “*Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.*” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Şirket Kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde ise; “*...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*” hükmü tesis edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda da yol kenarı otoparkların nasıl ücretlendirileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmış olup Kanun’un işgal harcının düzenlendiği ikinci bölümünün “Konu” başlıklı 52’nci maddesinde;

“*Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:*

...

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)” hükümlerine yer verilmiştir.

Mezkûr Kanun’un 53, 54 ve 55’inci maddelerinde ise sırasıyla işgal harcının mükellefinin kimler olacağı, işgal harcından istisna olanlar ile matrah tespiti düzenlenmiştir.

Kanun'un "Harcın tarifesi" başlıklı 56'ncı maddesinde yer alan ve uygulanacak tarifeleri gösterir listenin üçüncü satırında ise 52'nci maddenin (3) numaralı bendinde yazılı işgaller (yol kenarı otopark ücretleri) için her taşıttan saat başı 0,25 TL ile 1,25 TL arasında belirlenecek tutarın alınacağı, parkmetre çalıştırılan yerlerde ise saat başı tutarın 0,5 TL ile 2,5 TL arasında belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Kanun'un "Harcın ödenmesi" başlıklı 57'nci maddesinde de işgal harcının belediyenin yetkili kılacağı kişiler tarafından makbuz karşılığında tahsil edileceği belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde ise; *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir..."* denilerek, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen ve ilgililerin isteği üzerine ifa edilen ve karşılığında harç tahsil edilmesi gereken hizmetlerin, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre harçla birlikte ayrıca ücret tahsilatına veya harçtan ari şekilde sadece ücret tahsilatına konu olamayacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca, 2464 sayılı Kanun'un "Vergi ve harç tarifelerinin tespiti" başlıklı 96'ncı maddesinde; *"Cumhurbaşkanı, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder..."* denilerek, Kanun'da en az ve en çok tutarları gösterilen vergi ve harç tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit etme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmiş olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyeleri; yol kenarı otopark yapılacak yerlerin belirlenmesi, bu yerlere yol kenarı otopark kurularak söz konusu yerlerin işletilmesi ya da işlettirilmesi ile yol kenarı otoparkları kullananlardan yukarıda yer verilen sınırlar dâhilinde işgal harcı alınması hususlarında yetkili kılınmıştır.

Yol kenarı otoparkları kullananlardan tahsil edilecek harç tutarları, diğer bir ifadeyle yol kenarı otoparkları kullananların aldıkları hizmet karşılığında ödeyecekleri tutarların ne şekilde ve hangi sınırlarda belirlenmesi gerektiği; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun işgal harcının düzenlendiği ikinci bölümünün "Konu" başlıklı 52'nci maddesinde; *"Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)"* denilerek, düzenlenmiş olup belediye

meclisleri tarafından Kanunda yer verilen en az 0,25 TL ile en çok 2,5 TL arasında belirlenecek tutarların, yol kenarı otoparkları kullananlardan tahsil edilmesi gerekmektedir. Bahsi geçen hizmet Kanun'da harç şeklinde düzenlendiği ve tutar sınırlamaları belirlendiği için tahsil edilecek harcın haricinde herhangi bir ad altında ücret tahsil edilmesi veya harç tutarının Kanun'da gösterilen sınırların altında veya üzerinde belirlenmesi mümkün bulunmamaktadır.

Nitekim bahsi geçen vergi ve harç tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit etme yetkisi Kanunla Cumhurbaşkanı'na münhasır verilmiş bulunmaktadır.

Yine Anayasa'nın 73'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” denilerek, harç tutarlarını belirleme yetkisinin Belediye Meclislerinde olmadığı, bu tutarların Kanun'la düzenleneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, büyükşehir belediyeleri tarafından söz konusu yol kenarı otoparkların işlettilmesi halinde ise; 2464 sayılı Kanun'da belirtilen ve yukarıda yer verilen işgal harcı tutar sınırlamalarına yine tabi bulunmaktadır. Kanun'un harcın tarifesini belirleyen maddesinde yer alan işgal harcı tutar sınırlamaları hâlihazırda yürürlükte ve büyükşehir belediyesi tarafından yol üstü otoparkların işletilmesi hakkı üçüncü kişilere devredilse dahi ortadan kalkmamaktadır.

Nitekim Danıştay 9. Dairesinin E:2005/1262 K:2006/1594 no.lu kararında;

“...Ancak cadde ve sokaklar umuma ait olup, üçüncü kişilere kiraya verilmesi veya üçüncü kişiler tarafından ticari amaçla işletilmesi mümkün değildir. Bu yerlerin motorlu kara taşıtları park edilerek veya başka amaçlarla kullanılmak suretiyle işgal edilmesi işgaliye harcı alınmasını gerektirir. Umuma ait yerlerin işgalinden işgaliye harcı dışında ücret alınması söz konusu olamaz...” denilerek yol kenarı otopark yerlerinin Kanun'da belirtilen işgal harcı sınırlarına tabi olduğu, bahsi geçen yol kenarı otopark yerlerinden işgal harcı haricinde ücret alınamayacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından İSPARK AŞ'ye işlettilen ve İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen yol kenarı otopark tarifelerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda yer verilen mevzuatın belirlediği işgal harcı sınırlarına uyulmadığı ve İSPARK AŞ tarafından yol kenarı otoparkları kullanan vatandaşlardan olması gerekenden daha fazla tutarlarda işgal harcı (uygulamada İdare tarafından yol kenarı otopark tarifesi şeklinde isimlendirilmiştir.) tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Şöyle ki; yol kenarı otoparklara araç park edilmesi halinde, bu hizmetin karşılığı olarak tahsil edilecek tutarlar; 2464 sayılı Kanun'da "işgal harcı" başlığı altında düzenlenmiştir. Kanun'un 56'ncı maddesinde belirtilen sınırlara göre yol kenarı otoparklarda işgal harcı ancak mesai saatleri içinde tahsil edilebilecektir. Mesai saatleri dışında yol kenarı otoparklardan işgal harcı alınması yukarıda yer verilen mevzuata göre mümkün bulunmamaktadır. Ancak idare adına İSPARK AŞ'nin işlettiği yol kenarı otoparklarda gün boyu tahsilatın devam ettiği anlaşılmıştır.

Ayrıca parkmetre çalıştırılan yerlerde işgal harcı tutarının saat başı en çok 2,5 TL, diğer yerlerde ise saat başı en çok 1,25 TL olması gerekirken, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen ve İSPARK AŞ tarafından uygulanan 0-1 saat arası yol kenarı otopark tarifesinin araç park edilen ilçeye göre 50 TL ile 70 TL arasında değiştiği görülmüştür.

Söz konusu yol kenarı otopark işletme yetkisinin İdare tarafından İSPARK AŞ'ye devredilmesi yukarıda yer verilen mevcut ve yürürlükte olan mevzuatı geçersiz kılmamakta aksine mezkûr mevzuat her gerçek ve tüzel kişiyi bağlamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; otopark işletmeciliği yetkisinin İSPARK AŞ'ye devredildiği ve söz konusu işletmeciliğin İSPARK AŞ tarafından belediye adına yürütüldüğü, dolayısıyla belediyece yürütülen otopark işletmeciliği gelir tarifelerinin Belediye Gelirleri Kanunu'na istinaden İBB Meclisi tarafından belirlendiği ifade edilmiştir.

Ancak mevzuatta yer verildiği üzere; yolkenarı otoparkları İdare kendisi işletilebileceği gibi işletirme yetkisine de sahip bulunmakta olup bu konuda herhangi bir eleştiri bulguda yer almamaktadır. Gelir tarifelerinin İBB Meclisi tarafından belirlendiği İdare tarafından ifade edilmiş olsa da Danıştay Kararından da anlaşılabacağı üzere, yol kenarı otoparklardan tahsil edilen tutarlar mevzuatta "harç" olarak açık şekilde tanımlanmıştır ve harç tutarlarının alt ve üst sınırını belirleme yetkisi 2464 sayılı Kanun'un 96'ncı maddesi gereğince Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın belirlediği sınırlar dahilinde (en az 0,25 TL ile en çok 2,5 TL) tarife oluşturulması ise Belediye Meclisinin yetkisindedir. Bahsi geçen sınırların üzerinde veya altında işgal harcı tarifi diğer bir ifadeyle, yolkenarı otopark tarifi oluşturulması ise yukarıda yer verilen mevzuata göre mümkün görünmemektedir.

Ayrıca, işgal harcının da içinde yer aldığı bazı vergi ve harçların maktu tarifelerinin belediye meclislerince tespit edileceğine ilişkin düzenlemeyi içeren 2464 sayılı Kanun'un

96'ncı maddesinin (B) bendi, Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.2011 tarih ve E:2010/62, K:2011/175 sayılı kararı ile iptal edilmiş ve iptal kararı çerçevesinde 6487 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme neticesinde 2464 sayılı Kanun'da yer alan bütün vergi ve harç tarifelerinin belediye grupları itibarıyla sadece Cumhurbaşkanı (önceleri Bakanlar Kurulu) tarafından tespit edilmesi sağlanmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri, yargı kararı ve yapılan açıklamalara uygun olarak; yol kenarı otopark kullanım hizmeti karşılığında vatandaşlardan tahsil ettiği işgal harcını diğer bir ifadeyle yol kenarı otopark tarifelerini, Kanunda yer verilen işgal harcı sınırları dâhilinde mevzuata uygun olarak belirlemesi ve İSPARK AŞ vasıtasıyla olsa dahi vatandaşlardan olması gerekenden daha fazla tutarda işgal harcı tahsil etmemesi gerekmektedir.

BULGU 76: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare sınırları ve yetki alanı içerisinde bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulundukları, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının, İdare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen uzun sürelerdir faaliyette bulundukları ve kapatılmadıkları görülmüştür.

a) Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

İdare sınırları ve yetki alanı içerisinde bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulundukları görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri açma izni harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde gayrisihhî müessese; "*faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseleri*" şeklinde, birinci sınıf gayrisihhî müessese ise; "*Konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gereken müesseseleri*" şeklinde tanımlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7/d-j maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat verme ve denetleme görevi ile birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma yetkisi büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasındadır.

Yapılan incelemede;

- Faaliyet konusu kimya sanayi ve atık maddelerin değerlendirilmesi ve ortadan kaldırılması ile ilgili sanayi olan ve iş nevisi; asfalt imali, atıktan üretilmiş yakıt tesisi, atık yağ geri kazanımı, katı atık depolama tesisi olarak belirtilen 7 adet idare şirketlerine ait tehlike arz edebilecek yapıda birinci sınıf gayrisihhî müessesenin ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu,

- İdare tarafından işletilen 14 adet sosyal tesisin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği,

- İdare tarafından işletilen otogarda yer alan 11 adet sıhhi müessesinin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği,

- Ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müessese sayısının 15 adet olduğu,

- İdare tarafından kiraya verilen 648 adet işyerinden 192 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu,

- 2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesine aykırı hareket edilerek bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisilin kira niteliğine dönüştürüldüğü ve 70 adet sıhhi müessesenin idareye kira niteliğinde ecrimisil ödeyerek ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesine yer verildikten sonra istenen belgelerin tamamlanarak Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğüne ibraz edilmesi halinde söz konusu işyerleri için ruhsatlandırmaya ilişkin sürelerin işlemeye başlayacağı ve bu işyerleri ile ilgili ruhsatlandırma iş ve işlemlerinin sonuçlandırılabilmesi ifade edilmişse de, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı mevzuatta açık şekilde düzenlenmiştir. Diğer yandan, yukarıda yer verilen tespitlere yönelik herhangi bir açıklama getirilmemiş ya da kanıtlayıcı bir bilgi veya belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen işyerlerinin ruhsatsız olarak faaliyette bulunması 3572 sayılı Kanun'a uygun düşmediği gibi İdarenin işyeri açma izin harcından da mahrum kalmasına sebep olmaktadır. Bu itibarla; ruhsatsız olarak faaliyet göstermeye devam eden işyerlerinin anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde ruhsatlandırma iş ve işlemlerinin yerine getirilmesi, idare taşınmazlarında ecrimisil ödeyerek işgalci durumunda bulunan ve ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren işyerlerinin işgallerinin sonlandırılmasına yönelik iş ve işlemlerin yine yerine getirilmesi gerekmektedir.

b) İSPARK AŞ Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatsız Şekilde Faaliyet Göstermesi ve Park Eden Araçlar İçin Sigorta Yaptırılmaması

İdarenin şirketi olan İSPARK AŞ tarafından işletilen otoparkların ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği ve otoparklara park eden araçlar için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmelik uyarınca yapılması gereken "her türlü hasara karşı zorunlu sigorta"nın yine İSPARK AŞ tarafından yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (I) bendinde; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği, birlikte yapabileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş olup, (d) bendinde 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesiyle, "*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*" ibaresi eklenerek büyükşehir ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.

Öte yandan, 22.02.2018 tarihli ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Otopark Yönetmeliğinin 3'üncü maddesinin (l) bendinde; "*Cadde ve sokak üzerinde, yaya kaldırımından ayrılmış cepte, yolun sağ tarafında veya refüjde yol standartlarına uygun şekilde yatay ve düşey işaretlemeler ile ayrılmış, kullanım süresi görülebilecek şekilde belirtilen, kullanım şartlarına ilişkin diğer hususlar idaresince belirlenen, motorlu veya motorsuz araçların park edebileceği alanı*" yol üstü araç park yeri olarak tanımlanmıştır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenleyen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre otoparklar sıhhi müessese grubunda yer almaktadır ve otopark ruhsatının alınabilmesi için hem yol üstü otoparklar hem de kapalı otoparklarda park eden araçların her türlü hasara karşı zorunlu sigortalarının yaptırılmış olacağı diğer şartlarla beraber zorunlu kılınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; büyükşehir ilçe belediyelerinin bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptıрма, işletme, işletirme veya ruhsat verme yetkisini haiz oldukları, bununla beraber büyükşehir belediyelerinin de büyükşehir belediyesi tarafından yapılan, işletilen veya sorumluluğunda bulunan alanlarda aynı yetkileri haiz olduğu, öte yandan; büyükşehir sınırları içinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin sadece büyükşehir belediyelerine tevdi edilen yetkilerden olduğu, yol üzeri araç park yeri olarak işletilen yerlerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan çalıştırılamayacağı, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında otoparklarda park eden araçların her türlü hasara karşı zorunlu sigortalarının yaptırılmasının ruhsat alınabilmesi için zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İSPARK AŞ tarafından işletilen açık, kapalı veya zemin altı otoparklardan 133 adetinin ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu ve bu otoparklardan otoparka park eden araçların her türlü zarara karşı sigortalanması amacıyla zorunlu tutulan sigorta poliçelerinin, hem ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren 133 adet otoparkta hem de ruhsatlı şekilde faaliyet gösteren 45 adet otoparkta bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesine yer verildikten sonra istenen belgelerin tamamlanarak Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğüne ibraz edilmesi halinde söz konusu iş yerleri için ruhsatlandırmaya ilişkin sürelerin işlemeye başlayacağı ve bu işyerleri ile ilgili ruhsatlandırma iş ve işlemlerinin sonuçlandırılabilceği, işlem dosyasında zorunlu sorumluluk sigorta poliçesi eksik olan yerlerden bu eksikliklerini gidermelerinin istendiği, hakkında olumsuz itfaiye muayene raporu bulunan ve ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilmiş olan İSPARK AŞ'ye ait otoparklarla ilgili ise faaliyetten men edilmeleri için ilgili çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmişse de, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı mevzuatta açık şekilde düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki otopark işletmelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, bahsi geçen otopark işletmelerinin ruhsatlandırılmasına yönelik iş ve işlemlerin yerine getirilmesi ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

c) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi

İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının, İdare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen uzun sürelerdir faaliyette bulundukları görülmüştür.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” hükmü,

Yönetmelik’in “Ruhsatın düzenlenmesi” başlıklı 12’nci maddesinde;

“Sıhhi işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1’de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir.

... ” hükmü,

Yönetmelik’in “İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi” başlıklı 13’üncü maddesinde ise;

“İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik’te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın

işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu halde, herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

Yapılan incelemede, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının İdare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen uzun sürelerdir ruhsatsız şekilde faaliyette bulundukları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesine yer verildikten sonra istenen belgelerin tamamlanarak Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğüne ibraz edilmesi halinde söz konusu iş yerleri için ruhsatlandırmaya ilişkin sürelerin işlemeye başlayacağı ve bu işyerleri ile ilgili ruhsatlandırma iş ve işlemlerinin sonuçlandırılabilceği, 2024 yılı içerisinde Belediye yetkisinde olup ruhsat almadan faaliyet gösterdiği tespit edilen 179 adet işyerinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesi ile 9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6'ncı maddesine istinaden mühürlenerek faaliyetten men edildiği, 1608 Sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine istinaden tespit tutanağı tanzim edilerek gerekli cezai müeyyide uygulanmak üzere Belediye Encümenine sevk edildiği, daha önceden mühürlenerek faaliyetten men edilen işyerlerine yönelik yapılan denetimlerde, 501 adet işyerinin faaliyete başladığının tespit edildiği ve işyeri ilgilileri hakkında "Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı" tanzim edilerek Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu, daha önceden ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiğinden mühürlenerek faaliyetten men edilen 60 adet işyerinin ruhsat alması nedeniyle mühür açma tutanağı tanzim edildiği ifade edilmişse de, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı mevzuatta açık şekilde düzenlenmiştir ve bahsi geçen işlemlere yönelik herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ya da belge gönderilmemiştir.

Diğer yandan, İdare cevabında her ne kadar ruhsat almadan faaliyet gösteren işletmelerin faaliyetten men edildiği, faaliyetten men edilen işletmelerden bazılarının yeniden faaliyete başladığının tespit edilip haklarında Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulduğu belirtilmişse de; bulguda yer verilen husus; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelerden bazılarının uzun sürelerdir ruhsat işlemlerinin devam etmesi

ve İdare tarafından çeşitli tarihlerde denetlenmesine rağmen ruhsat işlemlerinin olumlu ya da olumsuz şekilde sonuçlandırılmaması ve halihazırda ruhsatsız şekilde faaliyet göstermeleridir.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi mümkün olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaksızın faaliyet gösteren işletmelerin uzun sürelerdir faaliyette bulunması ve kapatılmaması yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırıdır.

BULGU 77: Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Çöp İmha Tesislerinin Kuruluşu İçin Ayrılmaması

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) ile ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesine gönderilen çevre temizlik vergisi paylarının, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması için ayrı bir hesapta takip edilmediği ve idarelerin borçlarından mahsup edilerek ayrılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Mükerrer 44’üncü maddesi uyarınca, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle su faturaları dâhilinde büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise 2464 sayılı Kanun’da yer alan tarifeler üzerinden ilgili belediyesince tahsil edileceği belirtilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili belediyesince tahsil edilen çevre temizlik vergisi tutarlarından büyükşehir belediyesine gönderilmesi gereken paylar ve bu payların kullanım amacı ise aynı maddenin 8’inci fıkrasında şu şekilde belirtilmiştir:

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

kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.”

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, su ve kanalizasyon idaresinin tahsil edip büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın yüzde yirmisi ile büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın tamamı, idare tarafından münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmalıdır.

Bahsi geçen paylara ilişkin son 6 yıl üzerinde yapılan incelemede; İSKİ tarafından İdareye gönderilmesi gereken tutarın toplam 675.953.154 TL olduğu ve söz konusu tutarın İdarenin İSKİ'ye olan borçlarından mahsup edildiği, ilçe belediyelerinden yine son 6 yıl içinde toplam 385.363.830 TL tahsil edildiği anlaşılmıştır. Bu bağlamda, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken tutarın $(675.953.154 \text{ TL} \times 0,2 + 385.363.830 \text{ TL} = 520.554.461 \text{ TL})$ 520.554.461 TL olduğu ve bu tutarın ayrı bir hesapta takip edilmediği aynı zamanda ilçe belediyeleri ile İSKİ'nin İdareye olan borç ve alacaklarından mahsup edilmesi suretiyle kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması amacıyla Çevre Temizlik Vergisi paylarından tahsil edilen tutarlar için ayrı bir hesap açıldığı, son beş yıllık tahsilat tutarlarının ilgili hesaba aktarıldığı ve 2024 yılı sonu itibarıyla yapılan tahsilatların yeni hesapta takip edildiği ifade edilmiş olsa da bahsi geçen iş ve işlemlere ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken çevre temizlik vergisi tutarlarının geçmiş yıllar içinde hesaplanması ve ayrı bir hesapta kayıt altına alınarak münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 78: Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarının, tahsilat ve takip işlemlerinin yeterli düzeyde gerçekleştirilmediği ve dolayısıyla tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde; "*büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak*" görev ve yetkisinin büyükşehir belediye başkanında olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde; "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş, belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediye başkanının, idare gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütme görev ve yetkisini belediyenin mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisi ile paylaştığı hususu düzenlenmiştir. Buna göre belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden belediye başkanı ile birlikte mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “Cebren tahsil ve şekilleri” başlıklı 54’ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malının haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediyenin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmesi için; Mali Hizmetler Daire Başkanlığının borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 Yılı Gelir Kesin Hesabına göre; bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/tahsilat oranının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 55: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Bilgiler

	Açıklama	2023 Yılından 2024 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A)	2024 Yılı İçerisinde Yapılan Tahakkuk (B)	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B)	Toplam Tahsilat (TL)	2024 Yılından 2025 Yılına Devreden Tahakkuk (TL) (E)=(C-D)	Tahsilat/Tahakkuk Oranı (F)=(D/C) (%)
1	İdari Para Cezaları	2.159.304.359	1.668.457.830	3.827.762.189	282.088.696	3.545.673.493	7,37
2	Otopark İşletmesi Gelirleri	223.369.764	246.192.832	469.562.596	175.729.505	293.833.092	37,42
3	İlan Reklam Vergisi Vergi Cezaları	19.588.905	20.613.546	40.202.451	8.449.714	31.752.737	21,02
4	Hal Araç Geçiş Ücretleri	26.841.584	31.201.804	58.043.388	26.791.995	31.251.394	46,16
5	Ecrimisil Gelirleri	537.777.260	735.855.599	1.273.632.858	412.185.428	861.447.431	32,36
6	Diğer Para Cezaları	16.904.766	47.429.054	64.333.820	62.373.447	1.960.372	96,95
7	Mesken Ecrimisil Gelirleri	44.407.554	64.234.160	108.641.714	39.286.629	69.355.084	36,16
8	Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	2.790.884	4.382.656	7.173.540	2.841.863	4.331.678	39,62
9	Mesken Kira Gelirleri	1.418.887	2.685.698	4.104.585	2.200.829	1.903.756	53,62
10	Vergi Cezaları	79.421.366	65.024.876	144.446.242	67.701.903	76.744.339	46,87
11	Konutlara Ait ÇTV Payları	0,00	312.272.029	312.272.029	286.001.977	26.270.052	91,59
12	İşyerleri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait ÇTV Payları	49.433.689	195.803.799	245.237.488	136.782.224	108.455.264	55,78
13	İstanbul Kart İşletme Gelirleri	10.752.274	15.471.883	26.224.157	9.054.462	17.169.695	34,53
14	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	1.097.137.773	2.819.420.862	3.916.558.635	1.620.337.312	2.296.181.323	41,37
15	İlan ve Reklam Vergisi	51.186.572	83.290.098	134.476.670	78.857.415	55.619.255	58,64
	TOPLAM	4.320.335.638	6.312.336.725	10.632.672.363	3.210.683.399	7.421.948.964	30,20

Tabloda yer alan gelir kalemleri açısından; İdarenin, 2024 yılı itibarıyla söz konusu gelir kalemlerinde toplam 10.632.672.363,00 TL tahakkukunun bulunduğu, bu tutarın yalnızca 3.210.683.399,00 TL'lik kısmının tahsilatının gerçekleştiği ve sonuç olarak toplam tahakkuk/tahsilat oranının %30,20'de kaldığı anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, İdarenin

toplam 10.632.672.363,00 TL tutarındaki gelir tahakkukunun 7.421.948.964,00 TL tutarındaki kısmının tahsili 2024 yılı içerisinde sağlanamadığından bu tutardaki tahakkuk tahsil edilmek üzere sonraki yıllara devretmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçluya borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

Ayrıca belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu halde, belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacaklar için mevzuat hükümlerine göre işlem yapıldığı, tahsili imkansız hale gelen bedeli çok düşük olan bazı alacakların tahakkuk sisteminde bulunmaya devam etmesinin de tahsilat oranını düşürdüğü, gelir tahsilatlarını arttırmak amacıyla önlemler alınarak, gelir türü bazında takip ve tahsilat işlemlerine mevzuat hükümleri çerçevesinde devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde tahakkuk/tahsilat oranlarının artırılmasına yönelik gerekli iş ve işlemleri tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 79: Harç Konusu Olan Hizmetlerden Ayrıca Ücret Tahsil Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre harç konusu olan hizmetler için ayrıca mükerrer şekilde ücret tahsil edildiği görülmüştür.

Sadece kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi

kanunla konulup kanunla değiştirilmekte, ancak vergilerden farklı olarak “karşılıklı” ve “belirli bir hizmet bedeli” olma özelliklerini içermektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet için bu hizmetler karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun’un İkinci Kısım harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun’un 85’inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik’te, Kanun’da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı şekilde anlatılmış, Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ise Yönetmelik’te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir.

Yönetmelik’in 18’inci maddesinde, Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ayrıca ifade edilmiştir. 2464 sayılı Kanun’un 97’nci maddesinde aynen; “*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye’ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*” hükmüne yer verilerek belediyeler tarafından hangi hizmetler için hangi şartlarda ücret tarifesi belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği ve söz konusu ücretlerin

ödenmesinin zorunlu tutulduğu tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklere aşağıda yer verilmiştir.

a) Yeni Yapı Ruhsatı Alınmasına İlişkin Ücretler

2464 sayılı Kanun'un Ek 1 ila Ek 6'ncı maddelerinde bina inşaat harcı düzenlenmiş, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç, yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle mezkûr harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde, Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatiyesi için yapılacak başvuruda dilekçe ekine mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede, belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatiyesinin verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından, yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında metrekare üzerinden ek bir ücretin ve ruhsatın incelenmesi sebebiyle de teknik eleman ücretinin istendiği, söz konusu ücretlerin harç gibi zorunlu tutulduğu tespit edilmiştir. Söz konusu ek ücret metrekare başına 4 TL ile 130,10 TL arasında yapının niteliğine göre değişirken, teknik eleman ücreti olarak metrekare başına 0,61 TL fiyat uygulanmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmet için ayrı bir ücret alınıp hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır.

b) Avan Proje Onayına İlişkin Ücretler ve Silüet Onay Ücreti

İdarenin imar mevzuatı gereğince tahsil edebileceği harçlar, 2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde düzenlenmiş, proje tasdik işlemleri "Plan ve proje tasdik harcına" tabi tutulmuştur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 7'nci maddesinde "Plan ve proje tasdiki"; yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde belediyeye verilmesi gereken mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki olarak tanımlanmıştır.

13.04.2005 tarihli ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1. grupta yer alan belediyeler için plan ve proje tasdik harcı (beher m² için) ticaret bölgeleri için 0,12 TL; konut bölgeleri için 0,09 TL olarak tespit edilmiştir.

İdare tarafından, mevzuatta belirtilen harç tutarının haricinde yapı ruhsatı alabilmek için proje başvurularından, avan proje onayına ilişkin ücretler ve silüet onay ücreti tahsil edilmektedir. Ancak, mezkûr Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde İdareye sunulan mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki hizmetleri karşılığında sadece plan ve proje tasdik harcı alınması gerekmektedir. Harç konusu edilen bir hizmetten, ayrıca ücret talep edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

c) Yapı Kullanma İzin Belgesi Alınmasına İlişkin Ücretler

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak yapı kullanma izni harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak iskân ücreti talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı kullanma izni harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde yapı kullanma izni harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Yapı kullanma izni” başlıklı 30’uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle; yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken, iskân harcının konusuna giren hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

d) Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünce Tahsil Edilen Ücretler

2464 sayılı Kanun’un 81’inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun’un 84’üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekaresi bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ve işletmelere belediyeler tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise “İşyeri açma ve çalışma ruhsatı” ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki iş yerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir. “Ruhsat” kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun’da gerekse de bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik’te işyeri açılması için bazen “ruhsat” bazen “izin” ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, 2464 sayılı Kanun’da yer alan işyeri açma izni harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde iş yerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12'nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede;

- İş yeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde işletmelerin sahip olduğu alet, makina vb. unsurlar için adet başına 280 TL ile 49.600 TL arasında değişen ücretler istendiği,

- İşletmelerin kullanım alanları için maktuen 2.200 TL ile 456.720 TL arasında değişen ücretler istendiği,

- İşletmelerin kullanım alanlarından beher metrekare başına 5 TL ile 70 TL arasında değişen ücretler istendiği,

Tespit edilmiştir.

Söz konusu ücret ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda iş yeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan ve tespit edilmesi gereken; sahip olunan alet, makina, işletmelerin kullanım alanlarının kontrolü, alet ve makinelerin muayene edilmesi gibi hizmetler için iş yeri açma izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğü ücret tarifesinin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile onaylanarak uygulandığı, İdarenin işlemlerinin, aksi yargı kararıyla ispat edilinceye kadar ya da hukuka aykırılık dolayısıyla idarece geri alınıncaya kadar hukuka uygun kabul edileceği ve sonuçlarını doğuracağı, bugüne kadar ücret tarifesinin dayanağı olan idari işlemi yani İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararını kaldıran, değiştiren yeni bir meclis kararı ya da iptaline

dair mahkeme kararı bulunmadığından meclis kararı ile uygun görülen tarifenin uygulanmaya devam edildiği ve bulguda yer verilen hususlar da dikkate alınarak Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğü ücret tarifesinde bir değişiklik yapıp yapılamayacağına dair çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Ancak hem 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te hem de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hizmetler, mevzuatta “harç” kapsamında karşılık bulmaktadır. Nitekim bahsi geçen hizmetlerin “harç” kapsamında olmadığına ilişkin İdare tarafından herhangi bir açıklama getirilmemiştir. Belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretler ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olarak tahsil edilebilecektir.

Ücret tarifelerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından onaylanarak uygulanması ise yine yukarıda yer verilen mevzuatı geçersiz hale getirmemektedir. Nitekim her gerçek ve tüzel kişi bahsi geçen mevzuata uymakla yükümlü bulunmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi ve bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasaya ve Kanunlara aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 80: İdareden Ruhsat veya İzin Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan veya İdareden işyeri açılışında izin alma zorunluluğu bulunmayan işyerlerinden işyeri açma izni harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81'inci maddesi; “*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işyeri açma izni harcına tabidir.*” hükmünü içermekte olup harcın tarifi Kanun'un 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendinde belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise; “*Belediye sınırları veya*

müccavir alanlar içinde bir iş yeri açmak İşyeri Açma İzni Harcına tabidir. Bu harcın uygulamasında işyeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, fabrika, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence, dinlenme ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai ve mesleki bir faaliyetle başka bir iş ve girişimin yapılmasına ayrılan ya da bu faaliyet, iş ve teşebbüslerde kullanılan yerlerdir.” düzenlemesini,

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi; “Yetkili idare: Belediye sınırları ve müccavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve müccavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini” ve (t) bendi: “İş yeri: Ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin ya da girişimin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan, kara ya da su üzerindeki açık veya kapalı alanda bulunan sabit ya da mobil yerleri” düzenlemesini,

İçermektedir.

Diğer taraftan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesindeki düzenlemeye göre; avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; belediye sınırları veya müccavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının “işyeri açma izni harcına” tabi olduğu, harcın uygulamasında işyerinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 10’uncu maddesinde tanımlandığı, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı

meslek gruplarının belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulduğu, ancak madde metninde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının “işyeri açma izni harcına” tabi olduğu ve madde metninde herhangi bir muaflık veya istisna hükmüne yer verilmediği, bu sebeple yukarıda anılan meslek gruplarının da işyeri açılışlarıyla ilgili “işyeri açma izni harcına” tabi oldukları anlaşılmaktadır.

Nitekim Danıştay 9. Dairesinin E:2001/3500 K:2005/3599 no.lu kararında muayenehanelerin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi tutulmasında hukuka aykırılık görmemiş ve yine aynı Daire E:2006/3756 K:2008/702 no.lu kararında serbest muhasebeci mali müşavirlik hizmetinin icrası için açılan işyerinden istenen işyeri açma izni harcını hukuka uygun bulmuştur.

Yapılan incelemede, İdarenin yetki ve sorumluluk alanındaki serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek gruplarının işyeri açılışlarından işyeri açma izni harcının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içerisindeki işyerlerinin tespit işlemlerine devam edildiği ve çalışmalar tamamlanınca tahsilat işlemleri yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun şekilde, sorumluluk alanındaki herhangi bir işyerinin açılışından işyeri açma izni harcını tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 81: Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcının Sürekli Hale Getirilmesi

İdare tarafından işgal harcı tahakkuklarının yıllık olarak gerçekleştirildiği ve geçici olması gereken işgallerin kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 52’nci maddesinde işgal harcının konusu düzenlenmiş olup belediye sınırları içinde bulunan ve söz konusu maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu belirtilmiştir. Kanun’un “Harcın ödenmesi” başlıklı 57’nci maddesinde ise işgal harcının, belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemede işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. İşgaliye uygulaması yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgaliye halinin geçici olması, kiralama yönteminde olduğu gibi uzun süreli kullanıma dönüştürülmemesidir.

Danıştay 9. Dairesinin E:1998/249 K:1999/60 no.lu kararında da, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinin ikinci fıkrasında, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu ve belediye tarafından işgal harcı istenebilmesi için işgale konu olan yerin umuma ait bir yer olması ve bu yerinde geçici maksatlarla işgal edilmesi gerektiğine vurgu yapılmış ve bahsi geçen yerlerin devamlı surette işgali durumunda işgal harcı istenilemeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 742 adet mükellefe yıllık olarak işgalleri için izin verildiği, geçici olması ve peşin tahsil edilmesi gereken işgal harcının yıllık olarak tahakkuk ettirildiği ve bahsi geçen yerlerin mükellefler tarafından işgalinin mevzuata aykırı olarak kira niteliğine dönüştürüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Zabıta Dairesi Başkanlığı yetki ve sorumluluk alanlarında toplam 739 tezgâhın satış faaliyet konuları simit, mısır, kestane ile alakalı geçici alan tahsislerinin bir yıl süreyle yapıldığı ve bir yılın sonunda, geçici işgaliye izinlerinin yenilendiği, işgaliye harcı ödemeyen veya vefat edenlerin işgaliye izinlerinin yenilenmediği ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda yer verildiği üzere, bahsi geçen işgallerin bir yıl süreyle gerçekleştirilmesine izin verilmesi, yıllık dönemler halinde yenilenmesi bahsi geçen alanların mükellefler tarafından devamlı surette işgal edilerek mevzuata aykırı şekilde kira niteliğine dönüştürüldüğünü göstermektedir. Söz konusu durum yukarıda yer verilen mevzuata göre mümkün bulunmamaktadır. Ayrıca bahsi geçen alanların devamlı surette işgaline yönelik iş ve işlemler karşılığında işgal harcı tahsil edilse dahi yine yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, işgal harcının sadece usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici ve kısa süreli işgallerde tahakkuk ve tahsil edilmesi, işgal

harcının kira niteliğine dönüştürülerek kamu alanlarının işgallerine süreklilik kazandırılmaması gerekmektedir.

BULGU 82: Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

Bazı idari para cezalarının tahsiline yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmaktadır. Belediyeler tarafından idari para cezaları genelde; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur.

Mezkûr Kanun'un "Genel kanun niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı hükmü tesis edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Zaman bakımından uygulama" başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Yine, Kanun'un 20'nci maddesinde "Soruşturma zamanaşımı" ve 21'inci maddesinde ise "Yerine getirme zamanaşımı" başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımı sürelerine ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vade günüdür. Amme borçlusu isterse

borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir.

Aynı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 62'nci maddesinde "Haciz", 63'üncü maddesinde "Diğer hakların paraya çevrilmesi" ve 64'üncü maddesinde ise "Haciz varakası" başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; tüm kamu tüzel kişilerin verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup, usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre; toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır. İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir.

Ayrıca İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle, idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esası geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesine göre 1 ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları, ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak, kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin Gelir Müdürlüğü verileri ile Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli verileri değerlendirilmiştir. Buna göre; 31.12.2024 tarihi itibarıyla 3.545.673.492,62 TL tutarında tahsil edilmesi gereken (2025 yılına devreden tahakkuk) idari para cezasının bulunduğu ve bu cezaların bir kısmının tahsili için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda Belediyenin son 5 yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 56: 31.12.2024 Tarihi İtibarıyla İdari Para Cezalarına İlişkin Belediyenin Yaptırım ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2020	14.502	8.048	0	5.685	0	149.133.732,17
2021	26.700	10.310	0	7.300	0	185.437.225,18
2022	25.446	17.686	0	8.545	0	726.311.361,17
2023	26.200	12.500	8.372	4.201	1.760	1.058.164.616,85
2024	22.204	2.481	13.260	1.406	4.908	1.006.211.197,28
Toplam	115.052	51.025	21.632	27.137	6.668	3.125.258.132,65

Tabloya göre, son 5 yıl içinde; tahsil edilmesi gereken idari para cezasının toplamı 3.125.258.132,65 TL'dir. Bu cezalardan ödeme emri belgesi gönderilmesi gereken mükellef sayısı 21.632 ve haciz işlemi başlatılması gereken mükellef sayısı ise 6.668'dir. Dolayısıyla Belediyenin idari para cezalarının tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; idari para cezalarının takip ve tahsil işlemlerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapıldığı, borçlu mükelleflerin ilk olarak sms, mail vb. yöntemlerle bilgilendirildiği, mevzuat hükümlerine göre gerekli kontroller yapıldıktan sonra ödeme emri tebliğ edildiği, tebliğ aşaması tamamlanan dosyalarla ilgili ödeme ve dava açma süresinin beklendiği, daha sonra ödemesi gerçekleşmeyen dosyalarla ilgili haciz işlemlerine başlandığı, haciz sürecinde; banka haczi, gayrimenkul haczi ve araç haczi yapıldığı, bu süreçte de ödeme yapılmadığı durumlarda kanuni temsilci yoluyla tahsilat işlemlerinin tamamlandığı ifade edilmiştir.

Ancak yukarıdaki tabloda da ortaya konulduğu üzere, İdarenin son 5 yıl içinde; tahsil edemediği idari para cezasının toplamı 3.125.258.132,65 TL'dir. Bu cezalardan ödeme emri belgesi gönderilmesi gereken mükellef sayısı 21.632 ve haciz işlemi başlatılması gereken mükellef sayısı ise 6.668'dir.

Sonuç olarak, Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 83: Bazı İlçe Belediyelerince İdareye Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilen ve mevzuat gereği büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının bazı ilçe belediyeleri tarafından, Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı 44’üncü maddesinin ilgili kısmına göre, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılmaktadır.

Su ve kanalizasyon idarelerinin büyükşehirdeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisinin ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarılması gerekmektedir.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi de aynı usule göre büyükşehir belediyelerine aktarılmalıdır.

Tahsil ettiği vergiyi ya da gecikme zammını süresi içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23’üncü maddesinde ise; Büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları ve ilçe belediyeleri, tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili idarelerin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı; gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanın şahsen sorumlu olacağı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir

belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da aynı hükmün uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 3 ilçe belediyesinin İdareye çevre temizlik vergisi paylarına ilişkin bildirimde bulunmasına rağmen bahsi geçen payları 2024 yılında hiç göndermediği, İdare tarafından bu alacakların tahsiline ilişkin yukarıda yer verilen mevzuat kapsamında İller Bankasına yazı da yazılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda takip işlemlerine başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin bazı ilçe belediyelerince gönderilmeyen çevre temizlik vergisi payları için gerekli iş ve işlemleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi kapsamında yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 84: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde 2024 yılı ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun'un 1'inci maddesiyle 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yanında aynı Kanun'un 12'nci maddesiyle de, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir. Madde metni değişiklik yapılmadan önce "*Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "*Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'inci maddesine göre, 29 Ekim günü, Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere göre iş yerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması halinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu harca tabi olmaya devam edilecektir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitine ve ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların yerine getirilmediği ve buna bağlı olarak tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili mevzuata yer verildikten sonra İdare yetkisinde kalan iş yerlerinin Ulusal Bayram Gününde çalışacaklarını beyan etmesi/bildirmesi halinde gerekli iş ve işlemlerin yapılabileceği, bu kapsamda 2024 yılında 7 adet işyerinin bu şekilde Ulusal Bayram Gününde çalışmak istediğini beyan ettiği ve bu iş yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tahsil edildiği ifade edilmişse de; İdare yetki alanında kalan işyerlerinden bahsi geçen günde çalışan işyerlerinin, İdare tarafından tespit edilmesi ve ilgili harcın fiili durum tespiti yapıldıktan sonra tahsil edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması yerinde olacaktır.

BULGU 85: Kaçak Hafriyat Dökümü Neticesinde Kesilen İdari Para Cezalarına İlişkin Yapılan Hacizlerin Uygulanmaması

İstanbul genelinde kaçak hafriyat dökenlerin tespiti neticesinde kesilen idari para cezalarına ilişkin yapılan hacizlerin işleme koyulmayarak uygulanmadığı görülmüştür.

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

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

... inşaat malzemeleri hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.”

Hükmü tesis edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “Kirlenme yasağı” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasında; her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama verme, depolama, taşıma, uzaklaştırma ve benzeri faaliyetlerde bulunmanın yasak olduğu belirtilmiş; mezkur maddenin ikinci fıkrasında da kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirlenenlerin, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

18.03.2004 tarihli ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Genel Esaslar” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında; hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılmasının yasak olduğu, üçüncü fıkrasında; yapılan denetimlerde hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını Yönetmelik’te belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46’ncı maddede belirtilen cezai işlemler uygulanacağı, ayrıca tespit edilen eksiklik veya kirlilik, tebliğ edilen süreler içinde giderilmezse bu atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı maliyetinin ilgililerden peşin olarak tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “Yönetmeliğe Aykırılık” başlıklı 46’ncı maddesinde; Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanun’un 15 ve 16’ncı maddelerinde

belirtilen merciler tarafından gerekli işlemlerin yapılacağı ve Kanun'un 20, 21, 23, 24 ve 26'ncı maddelerinde belirtilen cezaların verileceği düzenlemesi bulunmaktadır.

Ayrıca 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur"

Hükmü bulunmaktadır.

Bahse konu Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmalarının lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı; "Haciz başlıklı" 62'nci maddesinde; borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarın tahsil dairesince haciz olunacağı; "Menkul malların satışı" başlıklı 84'üncü maddesinde; menkul malların tahsil dairelerince, köylerde ihtiyar kurullarınca haciz yapıldığı tarihin üçüncü gününden itibaren üç ay içinde satışa çıkarılacağı; "Satış ve satış komisyonları" başlıklı 90'ıncı maddesinde; gayrimenkullerin, satış komisyonlarınca fiziki veya elektronik ortamda açık artırma ile satılacağı, satış komisyonunun oluşumunun alacaklı amme idarelerince belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; hafriyat toprağı sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmış, her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek ve benzeri faaliyetlerde bulunmanın yasak olduğu, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılmasının yasak olduğu, Yönetmelik'te belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46'ncı maddede belirtilen cezai işlemlerin

uygulanacağı, belediyelere ait para cezalarının takip ve tahsilinde 6183 sayılı Kanun'un uygulanacağı, verilen para cezası neticesinde, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı, borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarın tahsil dairesince haciz olunacağı, menkul malların tahsil dairelerince haciz yapıldığı tarihin üçüncü gününden itibaren üç ay içinde satışa çıkarılacağı, gayrimenkullerin, satış komisyonlarınca fiziki veya elektronik ortamda açık artırma ile satılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, hafriyat sahaları dışında kaçak bir şekilde çevreye dökülen hafriyat atıklarına ilişkin olarak 2020-2024 yılları arasında 4739 adet tespit tutanağı düzenlendiği, bunun sonucunda ceza tatbik olunanlara ödeme emri tebliğ edildiği, tebliğ edilen ödeme emirlerinin 3429 adedinin kesinleşerek 1.715.070.194,01 TL idari para cezası meydana geldiği, kesilen idari para cezalarından 171.861.457,92 TL'sinin tahsil edildiği, tahsil edilemeyenlere ilişkin olarak 1091 adet menkul malın ve 551 adet gayrimenkul malın haczedildiği, tahsil edilemeyen ve haciz uygulanan menkul ve gayrimenkul mallara ait 6183 sayılı Kanun kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; hafriyat sahaları dışında yapılan kaçak hafriyat dökümü neticesinde, kesilen idari para cezaları için ödeme emri düzenlendiği ve ilgisine tebliğ edildiği, tebliğ işlemlerinden sonra banka haczi, araç haczi, gayrimenkul haczi uygulandığı, tahsil edilemeyen hafriyat araçları için yakalamalı haciz yapıldığı ve ilgili araçlara el konulduğu, yakalanan araçlarla ilgili satış işleminin ise kamu yararı gözetilerek yapılan değerlendirmeler sonucu yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir. Ancak kesilen 1.715.070.194,01 TL idari para cezasının sadece 171.861.457,92 TL'sinin tahsil edildiği ve haczedilen menkul ve gayrimenkullere ilişkin 6183 sayılı Kanun kapsamında işlem yapılmadığından dolayı İdare cevabı yerinde görülmemiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından Çevre Kanunu ve ilgili diğer mevzuatlar uyarınca kesilen idari para cezalarına ilişkin haczedilen malların belirlenen sürelerde sattırılarak cezalardan kaynaklanan alacakların tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 86: Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcının Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Mükerrer Şekilde Tahsil Edilmesi

Bazı ilçe belediyelerince zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcının kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunulmamasına ve yetki ve görev atfedilmemiş olmasına rağmen büyükşehir belediyesinin geliri olan harcın mükerrer şekilde tahsil edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İmar ile ilgili harçlar” başlıklı 80’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanunun 84’üncü maddesinde ise harcın tutarı; toprak (beher m³) ve kanal (beher m²) için ayrı ayrı belirlenmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde ise belediyelerin Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, “*Zemin Açma: Gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine veya varsa umumi fosseptiğe bağlanması veya elektrik, temiz su, P.T.T. hattı gibi*

teknik alt yapı hizmetlerinin götürülmesi amacı ile belediyelerce tespit edilecek esaslar dâhilinde yol, kaldırım, meydan veya benzeri yerlerin kazanılmasıdır.” şeklinde, Toprak Hafriyatı ise, “Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür.” şeklinde tanımlanmıştır.

Harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna bu hizmetler karşılığı ödenen tutar olarak tanımlanabilir. Harcı vergiden ayıran unsur ise; harcın bir karşılığının bulunması, verginin ise karşılıksız olmasıdır.

Toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerininindir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyükşehirlerde ise bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyesine ödenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, zemin açma izni verilmesi ise bina inşa faaliyetlerinin devamı niteliğinde olması sebebiyle söz konusu harcın tahsil yetkisi, bina inşaat iznini veren ilçe belediyesininindir. Nitekim yukarıda belirtildiği üzere harcın tutarı toprak için m³, kanal için m² şeklinde Kanun’un 84’üncü maddesinde belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından depolama ve bertaraf alanları belirlendiği ve bu yerlerden gelir elde edildiği görülmüş olmakla birlikte, ilçe belediyelerinin meclis tarifeleri incelendiğinde, 7 ilçe belediyesi tarafından mükelleflerden beher m³ için; zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı, ruhsata esas toprak döküm ücreti, toprak döküm tesviye ücreti, toprak harcı, zemin açma ve hafriyat ücreti, kazı-hafriyat ücreti, dolgu toprak ücreti, toprak hafriyat harcı, toprak döküm bedeli, zemin açma izni ve toprak hafriyat ücreti isimleri altında harç ve ücret tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahsi geçen harcın mükerrer tahsil edilmesinin önüne geçilmesi ve harcın tahsil edilmesine yönelik iş ve işlemlerin yerine getirilmesi hususunda ilgili ilçe belediyeleri ile yazışma yapılacağı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gereki ki; belediyelerin kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için ücret almaya yetkisi bulunmaktadır. 2464 sayılı Kanun'da ise toprak hafriyatına ilişkin alınacak harç düzenlenmiştir. Ayrıca harç ve/veya ücretin tahsil edilebilmesi için ilgili belediyeler tarafından bir hizmet verilmesi gerekmektedir. Toprak hafriyatına ilişkin hizmetler ise yukarıda açıklandığı üzere İdare tarafından verilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde; inşaat ruhsatını veren idare ile hafriyat harcının konusunu oluşturan hizmetleri veren idarenin farklı olduğu İstanbul ilinde, hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının, ilçe belediyeleri tarafından mükelleflerden harç ve/veya ücret adı altında mükerrer tahsil edilmesinin ilgili ilçe belediyeleri ile yazışmalar yaparak önüne geçmesi ve bahsi geçen harcın tahsiline ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 87: Organize Sanayi Bölgeleri Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi

Organize sanayi bölgeleri (OSB) ruhsat harç gelirlerinden bazılarının bir ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiğı ve gönderilen harç gelirlerinin kontrolünün sağlanmadığı görülmüştür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "Yer seçimi, kuruluş ve planlama" başlıklı 4'üncü maddesinin 14'üncü fıkrasında; "...işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır." hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İstanbul ili sınırları içerisinde yer alan OSB Müdürlüklerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsilatlarına ilişkin İdareye gönderilen beyanlardan anlaşılabacağı üzere; İstanbul ilinde 8 adet organize sanayi bölgesi bulunduğu, bu organize sanayi bölgelerinden 2 adetinin ruhsat harç gelirlerinin bir kısmının bir ilçe belediyesi tarafından tahsil edildiğı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında sınırları, il mülki sınırları haline getirilen büyükşehir belediyesinin 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında harçların yatırılacağı ilgili belediye olduğu açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda, Organize Sanayi Bölgeleri işyeri açma ve çalışma ruhsat harçları için OSB'lere yazı yazıldığı ve tahsilat işlemlerine başlandığı, bazı OSB'lerden gelen itirazlar üzerine Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ile yazışma yapıldığı ve sürecin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, organize sanayi bölgeleri tarafından tahsil edilip ilçe belediyesine gönderilmiş olan işyeri açma ve çalışma harcı tutarlarının Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi ve gönderilen harç tutarlarının kontrolünün sağlanması gerekmektedir.

BULGU 88: Hafriyat Sahaları İşletme Gelirlerinden Bazı İlçe Belediyelerine Pay Verilmesi

İdareye münhasır tanımlanmış olan ve ilçe belediyelerine aktarılmaması gereken hafriyat sahaları işletme ciro paylarının bazı ilçe belediyelerine aktarıldığı görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (i) bendinde; Hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında düzenlenmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; "*Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini*

devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinde; İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyelerinin hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının toplanmasına ilişkin görev yetki ve sorumlulukları sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek ve bununla ilgili düzenlemeler yapmak yetkisi büyükşehir belediyesine münhasıran verilmiş ve hafriyat sahalarının işletme devirlerinin meclis kararıyla belirli bir süre ve bedel karşılığında kendi şirketlerince yerine getirilebileceği düzenlenmiştir.

Görüleceği üzere; gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, gerekse de Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği; hafriyat toprakları ve inşaat/yıkıntı atıklarının takip ve kontrolü ile hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirleme hususunda büyükşehir belediyelerine görev ve yetki vermiştir.

Ancak yukarıda yer verilen mevzuatta elde edilen gelirden ilçe belediyelerine pay aktarılmasına yönelik herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Yapılan incelemede, 13.07.2020 tarih 489 no.lu, 11.10.2021 tarih 1275 no.lu, 25.05.2021 tarih 593 no.lu Belediye Meclisi kararlarına istinaden Arnavutköy, Eyüpsultan, Silivri, Şile ilçe belediyelerinde bulunan hafriyat sahalarının işletilmesine ilişkin idarenin elde ettiği gelirden bahsi geçen ilçe belediyelerine mevzuatta karşılığı bulunmaksızın pay hesaplaması yapıldığı ve 2024 yılında 2 ilçe belediyesine ödeme ve/veya mahsup suretiyle pay aktarıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; bahsi geçen işlemlerin 12.09.2024 tarih ve 1169 sayılı meclis kararı ile yeniden düzenlendiği ve Belediye tarafından hafriyat sahalarının işletme ciro paylarından ilçe belediyelerine herhangi bir ödeme

yapılmadığı ifade edilmişse de aktarılan payların geri alınmasına yönelik işlemler ve bahsi geçen düzenlemelere ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı bilgi ya da belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca, ilçe belediyelerine hafriyat sahaları işletme ciro paylarının devredilmesine ilişkin meclis kararının yasal dayanaktan yoksun olması sebebiyle bahsi geçen payların gönderilmesi mümkün görünmemektedir.

BULGU 89: Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi

İdare tarafından, evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinde oluşan depo gazının (LFG) toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi ile atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi ve işletme süresince de elde edilen elektrik gelirinden İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işlerinde, sözleşmelerinde yer verilmemesi sebebiyle karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden mahrum kaldığı görülmüştür.

İstanbul ili genelinde toplanan evsel nitelikteki katı atıkların depolandığı ve bertarafının yapıldığı Odayeri, Kömürcüoda ve Seymen katı atık düzenli depolama sahalarında, atıklardan kaynaklanan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin gerekli tesislerin kurulması işleri ile Kemerburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında elde edilen gelirden İdareye pay verilmek suretiyle ihale edilmiştir.

Bahsi geçen ihaleleri, İdarenin %97 sermayedarı olduğu (X) AŞ almıştır. Yapılan dört ihalenin de rekabet şartlarından uzak bir şekilde yapıldığı değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; Odayeri ve Kömürcüoda katı atık düzenli depolama sahalarında oluşan depo gazının (LFG) elektrik enerjisine dönüştürülmesi işi mevzuata ve rekabet şartlarına aykırı olarak 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile; Seymen katı atık düzenli depolama sahasında oluşan depo gazının (LFG) elektrik enerjisine dönüştürülmesi işi ve Kemerburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işi 2886 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi kapsamında kapalı teklif usulü ile ancak ihaleye katılım şartlarının ağır belirlenmesi sebebiyle tek katılımcı olan İdare iştiraki olan (X) AŞ'ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki (X) AŞ, bu yerlerin işletmesini alt kiracılık sözleşmeleri ile üçüncü kişilere kiralamıştır. Alt kiracılık sözleşmelerinin incelenmesi

neticesinde sahalarda oluşacak depo gazının (LFG) elektrik enerjisine dönüştürülerek bertarafı neticesinde elde edilecek karbon emisyon azaltım kredilerinin satışından (X) AŞ'ye pay verilmesi öngörülmüş iken İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede İdareye bu satışlardan pay verilmesi öngörülmemiştir.

Karbon emisyon azaltım kredisi, kredi sahibine bir ton karbondioksit veya eşdeğeri sera gazı salma hakkı sağlayan, ticareti yapılabilir bir izin veya sertifikadır. Karbon emisyon azaltım kredisi kavramı tüm dünyada Kyoto protokolü ile gündeme gelmiştir. Karbon piyasası ise, emisyon izinlerinin alınıp satıldığı bir piyasa olup, emisyon ticareti mekanizması çerçevesinde, belirli bir emisyon hedefi olan ülkelerin kendi aralarında emisyon izinlerinin alınıp satılabilmelerini sağlamaktadır.

Uluslararası alanda, zorunlu ve gönüllü olmak üzere iki tür karbon piyasası mevcuttur. Türkiye, henüz bir yükümlülük altına girmediğinden zorunlu pazarda bulunmamakla beraber “Gönüllü Karbon Kredileri” üretmektedir.

Karbon piyasası, özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarının günümüzde öneminin artması ve yaygınlaşması sonucu piyasa hacmi her geçen yıl artmakta olan bir alandır.

Bahsi geçen ihaleleri alan İdare iştiraki (X) AŞ'nin yayınlanmış mali tabloları incelendiğinde de karbon piyasasındaki işlem hacminin nasıl hızlı bir artış gösterdiği açık bir şekilde görülebilmektedir. (X) AŞ'nin gelir tablosunun ayrıntısına bakıldığında karbon kredisi satış gelirleri 2020 yılında 7.562.550,00 TL iken 2021 yılında %843 artış göstererek 63.767.838,00 TL'ye ulaşmıştır. 2022 ve 2023 yıllarında dikkate değer bir karbon kredisi satış geliri elde edilmemiş olmasına rağmen, 2024 yılında 7.366.823,95 TL'dir. Aynı zamanda (X) AŞ'nin 2022 yılı Faaliyet Raporunda yer alan;

“... yıllık yaklaşık 1,5 milyon ton karbon kredisi hesabımızda aktif edilmektedir. 2022 yılı içerisinde İBB Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisleri ile Biyometanizasyon Tesislerinde gerçekleştirilen karbon emisyon azaltımı sonucunda, karbon kredisi elde edilmesi ile ilgili Gold Standard başvuruları yapılmıştır. İlgili başvuruların 2023 yılı içerisinde sonuçlanmasının ardından tüm enerji üretim tesislerimizde gerçekleştirilen toplam emisyon azaltımı sonucunda yaklaşık 3 milyon ton karbon kredisinin hesabımızda aktif edilmesi öngörülmektedir” ibaresi karbon kredisi satış gelirlerinin sonraki yıllarda önemli boyutlara ulaşacağını göstermektedir.

Katı bertaraf ve düzenli depolama tesisleri ile atık yakma tesisinin işletilmesi işlerinin sözleşmeleri ile yüklenici firma (X) AŞ'nin alt yükleniciler ile yaptığı sözleşmelerin

incelenmesi neticesinde;

Odayeri ve Kömürcüoda Katı Atık Düzenli Depolama Alanı için İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; (X) AŞ ile alt yükleniciler arasında yapılan sözleşmelerde Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %80'inin (X) AŞ'ye ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Alanı için İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiş iken; (X) AŞ ile alt yüklenici arasında yapılan sözleşmede Karbon Emisyon Azaltım Kredisinin satışından elde edilecek gelirin %41'inin (X) AŞ'ye ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Kemberburgaz atık yakma ve enerji üretim tesisinin işletilmesi işinde ise İdare ile (X) AŞ arasında yapılan sözleşmede karbon emisyon azaltım kredisinin satışından İdareye pay verilmesi öngörülmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup bu itibarla, belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanının, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görevleri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak başkanın görevleri arasında sayılmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan

hizmetleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak ve büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek sorumluluğu büyükşehir belediye başkanına tanımlanmıştır.

Yukarıda bahsi geçen elektrik üretim tesisleri, İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan ve ihale ile elde edilen gelirden belirli oranda pay almak suretiyle işletme hakkı devredilen tesislerdir. İdarenin bu tesislerden elde edilen her türlü gelirden pay alması beklenen ve kamu menfaatleri gereği olması gereken bir durumdur. İdarenin, kendi mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bu tesisler sayesinde yaratılan bir gelir kaynağından pay almaması kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması ilkeleri ile örtüşmediği gibi hakkaniyetle ve kamu menfaatleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; karbon emisyon azaltım kredisi satış piyasasının ihaleye çıkılan tarihlerde ülkemizde yaygın olmaması ve gönüllü piyasa olarak uygulanması sebebiyle gelir kalemi olarak sözleşmede öngörülmediği ve söz konusu işlerde İdare payının, yüklenici tarafından beyan edilen yeminli mali müşavir onaylı brüt ciro üzerinden alındığı, İdare ile müteahhit arasında yapılan 25 yıl süreli sözleşmelerin bağlayıcı olduğu ve sözleşmeler feshedilmeden değişiklik yapılamadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; karbon piyasası, özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarının günümüzde öneminin artması ve yaygınlaşması sonucu piyasa hacmi her geçen yıl artmakta olan bir alandır. İdarenin yüklenici firma ile gerekli görüşmeleri yaparak karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden pay alınmasının sağlanması, İdare gelirlerinin geleceğe yönelik olarak artırılması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 90: Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi

İdare tarafından evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı katı atık bertaraf ve düzenli depolama sahalarında oluşan depo gazının (LFG) toplanması, toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi ve İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işlerinde İdarenin ciro paylarının düşük kaldığı görülmüştür.

İdare tarafından İstanbul genelinde toplanan evsel nitelikteki atıkların toplanması, düzenli olarak depolanması ve bertaraf edilmesi amacıyla İdare mülkiyetinde bulunan;

- Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama ve Kömürcüoda Düzenli Depolama Alanlarında depolama sonrası açığa çıkan depo gazının (LFG) toplanması, enerjiye dönüştürülerek

işletilmesi ve çevreye olan zararlı etkisinin bertaraf edilmesi işleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile İdarenin iştiraki olan (X) AŞ’ye ihale edilmiştir.

- Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi için kurulacak tesislerin inşa ettirilmesi, söz konusu alanlarda işletme yaptırılması ve işletme süresince de elde edilen elektrik gelirinden İdareye belirli bir oranda pay verilmesi işi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 36’ncı maddesi kapsamında İdarenin iştiraki olan (X) AŞ’ye ihale edilmiştir.

İşletme haklarını devralan İdare iştiraki (X) AŞ, bu yerlerin işletmesini alt kiracılık sözleşmeleri ile üçüncü kişilere kiralamıştır. Alt kiracılık sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde (X) AŞ’nin elektrik üretiminden elde edilen gelirden aldığı ciro paylarının, İdarenin elde ettiği paylardan çok daha yüksek olduğu görülmüştür. Şöyle ki;

- Odayeri Katı Atık Düzenli Depolama Alanı ve Kömürcüoda Düzenli Depolama Alanı için İdare payı cirodan %8 pay olarak öngörülmüş iken asıl kiracı (X) AŞ’nin alt kiracılar ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde (X) AŞ’ye %36 ve %40 cirodan pay verilmesi öngörülmüştür.

- Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi işi için İdare payı cirodan %9 pay olarak öngörülmüş iken asıl kiracı (X) AŞ’nin alt kiracı ile yapmış olduğu kira sözleşmelerinde bu alanların işletilmesi ve depo gazının yakılarak elektrik enerjine dönüştürülmesi sonucu elde edilen elektrik gelirinden (X) AŞ’ye %41 pay verilmesi öngörülmüştür.

Bahsi geçen tesislerden 2020,2021, 2022 ve 2023 yıllarında İdare payları ve (X) AŞ’nin payları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 57: Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesislerinden Elde Edilen Gelirler

Yıl	İdare Geliri (TL)	(X) Aş Geliri (TL)
2020	37.679.925,32	178.739.307,75
2021	66.032.483,58	308.530.437,04
2022	151.195.803,69	707.220.473,15
2023	182.223.838,97	846.322.821,78

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde

ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanı, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediye başkanının, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediyenin hak ve menfaatlerini koruma görevi bulunmaktadır.

Belediye şirketleri belediyenin hissedarı olduğu şirketler olsalar da bu şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan düzenlemeler doğrultusunda piyasa koşullarına göre faaliyet göstermekte olan özel hukuk tüzel kişileridir.

Yukarıda sayılan işlerden, Odayeri ve Kömürcüoda düzenli depolama tesislerinde ortaya çıkan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin işletme hakkı 2005 yılında 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile; Seymen düzenli depolama tesisinde ortaya çıkan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin işletme hakkı 2016 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihale edilmiştir.

Odayeri ve Kömürcüoda tesisleri mevzuata aykırı olarak ve rekabet şartlarından uzak şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi çerçevesinde pazarlık usulü ile ihale edilmiştir. Seymen tesisi ise aynı Kanun'un 36'ncı maddesine göre Kapalı Teklif usulü ile ihale edilmiş olsa da ihaleye katılım şartlarının ağır düzenlenmesi sebebiyle sadece İdare iştiraki olan (X) AŞ'nin katılımı ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla bahsi geçen üç tesisin de ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması esaslarına aykırı olarak işletme haklarının devredildiği anlaşılmıştır.

İşletme hakkını alan (X) AŞ'nin herhangi bir faaliyette bulunmadan bu tesislerin yapımı ve buralardan üretilecek elektrik enerjisinin satışından pay almak suretiyle buraları İdareye

verdiği paydan çok daha yüksek ciro payları ile üçüncü şahıslara kiralaması İdarenin bu tesisleri rekabet şartlarından uzak şekilde, çok düşük bedellere kiraladığı sonucunu doğurmaktadır.

Bu itibarla, (X) AŞ'nin hiçbir faaliyette bulunmadan bu işlerden %30-40 gibi cirodan pay alırken mülk sahibi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, cirodan %8-9 oranlarında pay almasının hakkaniyetle ve kamu menfaatleri ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; söz konusu işlerde Devlet İhale Kanunu'na göre muhammen bedel tespit komisyonlarının ihale konusu olan işlerin “tahmin edilen bedelini” belirlediği, bu bedelin gerekli görüldüğü hallerde ihale komisyonu (Büyükşehir Belediye Encümeni) tarafından tahkik edildiği, İdare paylarının Odayeri LFG Tesisi ve Kömürcüoda LFG Tesisi için 10.11.2005 tarihinde ve Seymen LFG için 21.12.2016 tarihinde yapılan ihalelerde ihale komisyonu tarafından karara bağlandığı, söz konusu işlerde İdare paylarının, ilgili sözleşmelere istinaden alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare ciro payları, hakkaniyetle bağdaşmayacak şekilde İdare aleyhine çok düşük belirlenmiştir. İdarenin yüklenici firma ile gerekli görüşmeleri yaparak ciro paylarının İdare açısından daha makul seviyelere yükseltilmesi, İdare gelirlerinin artırılması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 91: Bazı Toplu Taşıma Araçlarına Ait Plakaların UKOME Tarafından Alınan Karar ile Süresiz ve İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi

İdare tarafından öğrenci ve personel servis araçları ile özel deniz taşımacılığında kullanılan deniz motorlarına ait plakaların Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kararları ile süresiz ve ihalesiz olarak üçüncü kişilere verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek ve durak yerlerini tespit etmek; (p) bendi ile büyükşehir içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Mezkûr Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayılarının

tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonuna verilen yetkilerin UKOME tarafından kullanılacağı hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda; servis araçları ile deniz motorlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespiti UKOME'nin yetkisi dahilinde iken sayıları belirlenen servis ve deniz araçlarının kimlerce işletileceğinin belirlenmesi ve bu belirlemenin usulü İdarenin görev ve yetki alanındadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, belediyelerin toplu taşımaya ilişkin hizmetlerini imtiyaz yoluyla devredebileceği, imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle ya da toplu taşıma hatlarını kiraya verme veyahut hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, belediyeler tarafından toplu taşıma hizmeti; bizzat belediye tarafından yerine getirilebileceği gibi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara da gördürülebilmektedir. Bu hizmetin hangi usul izlenerek gördürüleceği ise UKOME değil, İdare tarafından belirlenmektedir.

a) Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi

İdarenin yetki ve görev alanında faaliyet gösteren öğrenci ve personel servislerine, ihale yapılmaksızın UKOME kararı çerçevesinde plaka tahsisi yapıldığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

Bahsi geçen Karar'a ilave olarak, 2020/4-7 sayılı UKOME Kararı ile önceki Kararla 31.03.2019 tarihine kadar verilen sürenin 3 ay süreyle 30.06.2019 tarihine kadar uzatılması ve bu ara süreçte hak sahibi olup geçerli şartları sağladığı halde başvuru yapmayanların tekrar başvurmaları halinde, tahditli plaka tahsisinin sağlanması kararı alınmıştır. Alınan bu Karar neticesinde tahditli servis sayısı 58.883'e ulaşmıştır.

27.07.2022 tarih ve 2022/8-12 sayılı UKOME kararı ile; 03.06.2021 tarih ve 2021/4-12.B sayılı UKOME Kararı ile tanımlanan Servis Taşımacılığı Hakkı/Kartı veya Tahditli Servis Plaka Tahsis Belgesi tanımlanmış olmasına rağmen taşımacı işlemlerini (uygun taşıt temini) tamamlamamış ve L serili tahdit kapsamında bir araca geçiş yaparak Tahditli Servis Plaka Belgesi almayan kişilere 31.12.2022 tarihine kadar süre verilmesi ve bu süre içinde L plakalı bir araç ile Tahditli Servis Plaka Belgesi'ni almaması durumunda ilgili servis plaka haklarının iptal edilmesi konusunun UKOME gündemine alınarak karara bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, 2024 yılı itibarıyla 59.352 adet tahditli servis plakasının bulunduğu ve bahsi geçen UKOME kararları doğrultusunda üçüncü kişilere süresiz ve ihalesiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Yıldız Teknik Üniversitesi'nin Ekim 2024 tarihli İstanbul Geneli Servis Araçları Taşımacılığı Teknik Değerlendirme Raporu'nda yer alan İstanbul genelinde ilave servis aracına ihtiyaç olmadığı tespitine istinaden, UKOME tarafından yeni bir karar alınmaya kadar öğrenci ve personel servis aracı arz edilmemesine ilişkin 2024/1-14.B sayılı UKOME Kararının alındığı ifade edilmiştir.

Ancak bulgu konusu edilen husus; yeni servis araçlarının kullanıma dahil edilmemesine ilişkin kararlara değil, 2024 yılı öncesinde alınan UKOME kararları ile mevcut servis plakalarının süresiz olarak tahdit altına alınmış olmasına ilişkindir.

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

b) Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Tahsis Edilmesi

İdarenin kendisine ait olan özel deniz taşımacılığı imtiyazının fiili olarak süresiz ve ihalesiz olarak üçüncü kişilere kullandırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında; büyükşehir belediyeleri tarafından büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebileceği, bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartların da belediyelerce belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, ilki 21.06.1995 tarihi olmak üzere muhtelif tarihlerde alınan UKOME kararlarına istinaden 394 adet deniz motoru plakasına denizde toplu taşımacılık yapma hususunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak yetki verildiği, 394 adet plaka sahibi taşımacının da çeşitli kooperatif isimleri altında deniz özel toplu taşımacılığına ilişkin faaliyetlerine devam ettiği, söz konusu hatların İdareden bir yıl süreli deniz taşımacılığı geçici çalışma ruhsatnamesi edinilmesi suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu ruhsatnameler yolcu taşıma faaliyetinin sürdürüldüğü hatlarda her yıl Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından güncellenen ücret tarifesinde belirlenmiş tutar karşılığında yenilenmektedir.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ekonomik sorunlar sebebiyle ihale süreçlerinde sağlıklı bir planlama ve maliyet (muhammen bedel) tespiti yapılamadığı, dolayısıyla kamu yararı gereği geçtiğimiz dönemde mevcut sistemle devam

edildiği, söz konusu durumun düzelmesi halinde hazırlanan ihale dosyalarının işleme alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kendisine ait olan özel deniz taşımacılığı imtiyazının fiili olarak süresiz ve ihalesiz olarak üçüncü kişilere kullandırılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 92: Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi

Geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi ve dolmuş plakalarının mevzuata aykırı biçimde İdare tarafından süresiz bir hak olarak kullandırılmakta olduğu görülmüştür.

18.10.1983 tarihinde yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve ilçe trafik komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinde; karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 03.05.1986 tarihinde Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar ("Karar" olarak anılacaktır) Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Taksi, dolmuş ve minibüslere verilecek ticari plakaların sayısı ile verilme usulünün düzenlendiği Karar'ın "Ticari Plakaların Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5'inci maddede yer alan;

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

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

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

c. Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif

edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir.”,

Düzenlemesinden anlaşılaçağı üzere; il trafik komisyonları tarafından yapılan ticari plaka tahsisleri, süresi ve şartları belirtilmek kaydıyla, ihale ile gerçekleştirilmektedir.

23.07.2004 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” 7’nci maddesi ile büyükşehir belediyesi; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarının belirlenmesi; durak yerleri ile araç park yerlerinin tespiti, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işlerin yürütölmesi ve büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat verilmesi hususlarında yetkili kılınmıştır.

Mezkur Kanun’un 9’uncu maddesinde; bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) tarafından kullanılacağı belirtilmiş olup ayrıca büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 2918 sayılı Kanun’un bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmayacağı hükmü tesis edilmiştir.

15.06.2006 tarihinde yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğı’nin “Ulaşım hizmetlerine ilişkin işlemler” başlıklı 28’inci maddesinin ikinci fıkrası ile taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretlerini belirlemek UKOME’nin yetkisine bırakılmıştır. “Kazanılmış haklar” başlıklı 29’uncu maddesinde ise büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş hakların saklı olduğı belirtilmiştir.

Buna göre, 2918 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşımaya ilişkin yetkileri 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiğı 23.07.2004 tarihinden itibaren hukuken kaldırılmıştır. Ancak il trafik komisyonları tarafından usulüne uygun olarak verilen izin veya kararlara istinaden hak sahipliğı doğmuş ise bu hak kazanılmış hak sayılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, plaka tahsisine ilişkin hak sahipliğinin kazanılmış hak sayılması, hak sahipliğine esas olan idari işlemin usulüne uygun yapılmasına bağlıdır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır. İl trafik komisyonları veya UKOME tarafından yapılacak ticari plaka tahsisleri ise bu Kanun hükümleri kapsamında ihale ile gerçekleştirilmelidir.

Mezkûr Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde; kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde belediyeler için kendi özel kanunlarının uygulanacağı, üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edileceği ifade edilmiştir. Belediyelerde uygulanacak hükme ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesinin (e) bendinde yer verilmiş olup taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek meclisin görev ve yetki alanında sayılmıştır.

5216 sayılı Kanun’un “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, 5393 sayılı Kanun ve diğer ilgili kanunların bu Kanun’a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi gereği, toplu taşıma yapmak ve bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış olup aynı maddenin beşinci fıkrasında yer alan hüküm gereği ise belediyeler tarafından (f) bendinde belirtilen hizmetler Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilmektedir. Ayrıca toplu taşıma hizmetleri, imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verme veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme veyahut hizmet satın alma yoluyla da yerine getirilebilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, belediyeler tarafından kendilerine imtiyaz olarak verilmiş olan şehir içi yolcu taşıma hizmetlerini bizzat yerine getirilebileceği gibi söz konusu kamu hizmetini üçüncü kişilere de gördürülebilmektedir. Bu kapsamda, dört farklı usul belirlenmiş olup bunlar imtiyaz yoluyla devir, ruhsat verme, hatları kiraya verme ve hizmet satın alma usulleridir. Kiralama işlemi, 2886 sayılı Kanun gereği en fazla 10 yıl süreli yapılabilirken bunun istisnası ise toplu taşıma sistemlerinin 5393 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilmesidir. Dolayısıyla

belli bir kamu idaresine bırakılmış bir yetkinin üçüncü kişilere süresiz devredilmesi hukuka aykırıdır.

Yapılan incelemede;

- İl Trafik Komisyonu kararları ile İstanbul genelinde en son doğrudan taksi plakası tahsisinin yapıldığı 1998 yılına kadar 17.395 ticari taksi plakası, en son minibüs plakası tahsisinin yapıldığı 2006 yılına kadar ise 6.460 adet ticari minibüs plakası tahsis edildiği, bu plakaların süresiz olarak verildiği ve hala faaliyette olduğu,

- 2021 ve 2022 yıllarında muhtelif UKOME kararları ile toplamda 2505 adet minibüs ve 410 adet taksi dolmuşun taksiye dönüştürülmesi sebebiyle plaka statüsünün değiştirildiği ve değişiklik yapılacak plakaların noter huzurunda başvuranlar arasından kura ile seçildiği,

- Nihai durumda toplamda 20.310 adet taksi, 3.812 adet minibüs plakası bulunduğu

Tespit edilmiştir.

Aşağıda il trafik komisyonlarınca yapılan mevzuata aykırı olarak süresiz bir şekilde taksi ve minibüs plakalarının tahsis edilmesi işlemiyle benzer nitelikte olan bir hususa ilişkin Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir karara yer verilmiştir:

1987 yılında minibüs hatlarının işletme hakkının ihale yapmaksızın üçüncü kişilere verilmesi işleminin 27 yıl sonra ihalesiz gerçekleştirilen bu işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile ilgili kamu idaresi tarafından iptal edilmesine ilişkin 2018/20720 esas sayılı dosyayla Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılmıştır. 04.05.2021 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 07.04.2021 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda; ilgili idare tarafından başvurularda ait imtiyazın sona erdirilmesinin pek çok açıdan haklı dayanağı bulunuyorsa da, imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanımadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlemeden imtiyazın sona erdirilmesinin bütün külfetin başvurularda yüklenmesi sonucunu doğuracağından hareketle bu şartlar altında imtiyazın sona erdirilmesi nedeniyle Anayasa'nın 35'inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir. Dolayısıyla, Karar'da esas itibarıyla imtiyaz hakkının sonlandırılması değil, imtiyaz hakkının objektif koşullar oluşmadan sonlandırılması Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

Mevzuat gereklerine aykırı bir şekilde süre belirlenmeksizin yapılan bu idari işlem, hak

sahipleri açısından kazanılmış hak doğurmamaktadır. Dolayısıyla il trafik komisyonlarınca gerçekleştirilen bu işlemin İdare tarafından düzeltilmemesi de mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından İdare tarafından ilgili plakaların liste halinde teslim alındığı, 20.12.2021 tarihli yazı ile 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla tahdit kapsamına alınan taşımacılara ilişkin dosyaların İl Emniyet Müdürlüğünden talep edildiği, Trafik Denetleme Şube Müdürlüğüne ait arşiv odasını su basması sonucunda odada bulunan evrakın kullanılamaz hale geldiğine ilişkin cevap verildiği, Trafik Komisyonu kararlarından bahsi geçen Bakanlar Kurulu Kararı öncesinde aktif olarak taşımacılıkta kullanılan 13.204 adet taksi ve 4.624 adet minibüsün ihale yapılmaksızın ve bedelsiz olarak doğrudan tahdit kapsamına alındığı ancak Karar sonrasında muhtelif tarihlerde taksi ve minibüs plakası ihalelerinin yapıldığının anlaşıldığı, yetkilerin UKOME'ye ait olduğu dönemde ise yargı kararlarıyla verilen plakalar haricinde, plaka verilmesi yönünde herhangi bir işlem yapılmadığı, minibüs ve taksi dolmuşların taksiye dönüşümünün isteyen mevcut plaka sahipleri üzerinden gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, ticari plakalara ilişkin kayıtların bulunmadığı ifade edilse de; bu ticari plakalara ilişkin bir veri setinin hazırlanması ve mülkiyet hakkına konu olabilecek bu hususa ilişkin çeşitli çalışmaların yapılması gerektiği düşünülmektedir. İdare cevabında da görüldüğü üzere, geçmişte 86/10553 sayılı BKK'den önce verilen plakaların ihalesiz ve süresiz verildiği daha sonrasında ise çeşitli ihalelerin yapıldığı ifade edilerek bulguda bahsi geçen hususlara ilişkin açıklama yapılmıştır.

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

BULGU 93: Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması

İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda 112 adet taşıtın trafik tescil kayıtlarında olmasına karşın İdare envanterinde mevcut olmadığı görülmüştür.

5108 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde; “Kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Taşınırların özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz. Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür. Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.” denilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde de; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden sorumlu olduğu, kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkili bulunduğu, taşınırların muhafazasından, yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, “Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Taşınırların kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde ise bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, “Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13’üncü maddesinde; taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, “Satış suretiyle çıkış” başlıklı 26’ncı maddesinde; ilgili mevzuatı çerçevesinde satılan taşınırların Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek çıkış kaydedileceği ve satışa ilişkin karar veya onayın bir nüshasının fişin birinci nüshasına bağlanacağı, “Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış” başlıklı 27’nci maddesinde; çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı

eğer çalınma kırılma vb. hallerde kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığı araştırılarak sonuçları ayrı bir tutanakta belirtileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin mülkiyetindeki taşıtların tespiti amacıyla Noterler Birliğine yazı yazılmıştır. Bu kapsamda, Noterler Birliği tarafından gönderilen listede yer alan ancak İdare envanterinde yer almayan 149 aracın olduğu tespit edilmiştir. Envanterde yer almayan 149 araca ilişkin İdare tarafından yapılan çalışma neticesinde 37 adet aracın hurda olmasında kaynaklı olarak İdarenin envanterinden düşüldüğü görülmüştür. Kalan 112 (149-37=112) araca ilişkin herhangi bir kayıt getirilememiş olup mahiyeti bilinmemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 112 araçtan; 8 adedinin önceki tarihlerde hurdaya ayrıldığı, 5 aracın satışının yapıldığı ve bunların İdare kayıtlarından düşürüldüğü, kalan 99 araçtan 84'üne ilişkin ise; 26 adedinin ihale yoluyla satıldığı, 52 adedinin kamu kuruluşlarına satıldığı, 4 adedinin kamu kuruluşlarına devir edildiği, 1 adedinin Makine ve Kimya AŞ'ye satıldığı ve 1 adedinin çalıntı durumunda olduğu, söz konusu toplam 84 adet aracın trafik tescil işlemlerinin gerçekleştirilmesi hususunda çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir. İdare tarafından ayrıca 15 aracın akıbetlerinin belirlenerek gerekli işlemlerin yapılması için Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına 04.04.2025 tarihinde yazı gönderildiği ve çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, trafik tescillerinde İdare üzerine kayıtlı olan ancak akıbeti bilinmeyen 99 adet aracın akıbetlerinin belirlenmesi, satış veya devir olan taşıtların trafik tescil işlemlerinin gerçekleştirilmesi, kayıp ve kötüye kullanılmasından sorumlu olanların tespit edilmesi ve mevzuatın gerektirdiği işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 94: Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Takibinin Yapılamaması

İdare bünyesindeki tüm araçların takibini yapmak için oluşturulmuş Araç Yönetim Sistemine (AYS) bazı araçların kayıtlı olmadığı ve araç envanterinin gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğüne, Belediye çatısı altında hizmet veren tüm resmi ve kiralık araçların takibi görevi verilmiştir. Bu kapsamda, Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından oluşturulan AYS üzerinden araçların takibi yapılmaktadır. İdare bünyesinde yer alan araçların AYS dışında kalmaması için belirli kurallar belirlenmiştir. Örneğin; araçların Belediyeye ait akaryakıt istasyonlarından yakıt alabilmesi için AYS'ye kayıtlı olma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bütün hizmet birimlerinde bulunan araçlara ilişkin sayı istenmiş olup gelen cevaplar doğrultusunda İBB bünyesinde toplam 7.784 adet araç olduğu anlaşılmıştır. Ancak AYS'ye kayıtlı araç sayısının 7.260 adet olduğu tespit edilmiştir. Hizmet birimlerinden gelen araç listesi ile AYS'de yer alan araç listesinde meydana gelen 526 adet araç farkının tespiti amacıyla araç listelerinin ayrıntısına bakıldığında, hizmet birimleri bünyesinde yer alan ancak AYS'de bulunmayan 663 adet araç olduğu, söz konusu 663 adet aracın Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğüne bildirilmediği anlaşılmıştır. Ayrıca, AYS'de yer alan ancak hizmet birimlerinin göndermiş olduğu listede yer almayan 139 adet araç olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan açıklamalar neticesinde;

- AYS'de kayıtlı ancak hizmet birimleri listesinde yer almayan ihale yoluyla edinilmiş araçların ihalesi bittiği halde bu araçların AYS'den silinme işlemi yapılmadığı için Belediye akaryakıt istasyonlarından yakıt alma riski bulunduğu,

- İdare bünyesinde kaç adet aracın bulunduğu bilinememesi sebebiyle ihtiyaç fazlası araç temin edilme riskinin bulunduğu,

- Listedeki farklılığa sebep olan araçların kamu hizmetinde olup olmadığı tespit edilemediğinden suistimale açık olduğu ve risk oluşturduğu,

Düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare bünyesinde bulunan bütün araçların Araç Yönetim Sistemi'ne kaydının yapıldığı, kayıtlarda oluşabilecek değişikliklerin güncellenmesi için belirli periyotlarda tüm birimlerle yazışma yapıldığı, sistemin güncellendiği ifade edilmiştir. Her ne kadar İdare tarafından sistemin güncellendiği ve AYS'de kayıt dışı araç olmadığı ifade edilse de buna ilişkin herhangi bir kayıt sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdarenin bünyesinde bulunan araçlara ilişkin oluşturulan AYS'nin sağlıklı işleyebilmesi için gerekli tedbirlerin alınması sağlanmalıdır.

BULGU 95: İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdareye ait araçların muayeneleri için harcama yetkilisi mutemedine verilen kredilerle ilgili olarak; ön ödeme artığının zamanında iade edilmediği, aynı iş için verilen kredi mahsup

edilmeden yeniden kredi verildiği ve son harcama tarihinden sonra üç iş gününde ödeme artığının iade edilmediği görülmüştür.

a) Son Harcama Tarihini Takip Eden Üç İş Günü İçinde Ön Ödeme Artığının İade Edilmemesi

İdareye ait araçların muayeneleri için harcama yetkilisi mutemedine verilen kredilerde, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığının iade edilmediği görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu ve mutemetin, işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından harcama yetkilisi mutemedine verilen kredi tutarının tamamı TÜVTÜRK'ün hesabına yatırıldığından son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ödeme artığının harcama yetkilisi mutemedi tarafından İdareye iade edilemediği, iade tutarının TÜVTÜRK tarafından son harcama tarihini takip eden üç iş gününden sonra yani ileri tarihte İdarenin banka hesabına yatırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 58: Ödeme Artığı İadesi Tablosu

Muayene	Son Harcama Tarihi	Ödeme Artığı İade Tarihi
1. Muayene	02.03.2024	08.03.2024
2. Muayene	02.05.2024	10.05.2024
3. Muayene	05.07.2024	19.07.2024
4. Muayene	10.09.2024	24.09.2024
5. Muayene	06.11.2024	15.11.2024

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare muhasebe işlemlerinden ve TÜVTÜRK'ün kendi işleyiş sisteminden kaynaklı gecikmelerin olduğu, sonraki süreçte kredi kullanım sürelerinin azaltılarak ön ödeme artığının zamanında iade edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, harcama yetkilisi mutemedine verilen krediden TÜVTÜRK'e yatırılan tutarın toplam muayene bedeli kadar olması, kredi artığının da üç iş günü içinde İdareye iade edilmesi gerekmektedir.

b) Kredi Mahsubunun Zamanında Yapılmaması ve Bu Sürede Aynı İş İçin Yeniden Kredi Verilmesi

Araç muayenelerine ilişkin kredi mahsubunun zamanında yapılmadığı ve bu sürede aynı iş için yeniden kredi verildiği görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesinde özetle; ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde kredilerin üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu mahsup süresi, avansın verildiği veya kredinin açıldığı güne, son ayda tekabül eden günün mesai saati bitiminde; sürenin bittiği ayda avansın verildiği veya kredinin açıldığı güne tekabül eden bir gün yok ise, süre o ayın son gününün mesai saati bitiminde sona ereceği, harcama yetkilisinin talimatıyla, bu süreler içinde getirilecek harcama belgeleri tutarında yeniden ön ödeme yapılabileceği, bu şekilde mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, harcama yetkilisi mutemedine araç muayenelerine ilişkin verilen kredilerin hem üç aylık süreyi aştığı hem de kredilerin verilme tarihleri ile mahsup tarihleri karşılaştırıldığında mahsup işlemi yapılmadan tekrar aynı iş için kredi verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 59: Kredi Mahsup Tarihi Tablosu

Muayene	Kredi Verilme Tarihi	Mahsup Tarihi
1. Muayene	05.01.2024	08.03.2024
2. Muayene	04.03.2024	10.05.2024
3. Muayene	02.05.2024	19.07.2024
4. Muayene	05.07.2024	24.09.2024
5. Muayene	10.09.2024	15.11.2024

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare araçlarının hemen hemen her gün muayeneye girdiği, muayeneler arası boşluktan gecikme cezası doğmaması için aynı iş için farklı mutemetler nezdinde kredi açıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar, gecikme cezası doğmaması için farklı mutemetlere kredi verileceği ifade edilmiş olsa da ilgili Yönetmelik hükmünün açık olduğu ve mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca araç muayenelerinde gecikmelerin olduğu, gecikme faizinin de personelden tahsinin yapıldığı yapılan denetimler neticesinde görüldüğünden, gecikme cezası doğmaması için aynı iş için farklı mutemetler nezdinde kredi açılmasının çözüm olmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, kredi mahsubu yapılmadan aynı iş için tekrar kredi verilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 96: Toplu Taşıma Hizmetlerinin Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak İhalesiz Bir Şekilde Gördürülmesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde gerçekleştirilen özel halk otobüsü işletilmesi işinin taşıma kooperatifleri ve taşıma şirketleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” 7’nci maddesinin (p) bendi ile; büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek, toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Mezkûr Kanun’un “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesi gereği, büyükşehir belediyeleri, toplu ulaşım hizmetlerini meclislerince belirlenecek süre ve bedelle ortak olduğu şirketlere de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredilebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, toplu taşıma yapma; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurma, kurdurma, işletme ve işletirmenin belediyenin yetki ve imtiyazları arasında yer aldığı, beşinci fıkrasında ise belediyelerin toplu taşımaya ilişkin hizmetlerini Danıştayın görüşü ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği ya da imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veyahut hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükmü tesis edilmiştir.

Özetle; 5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemelere göre, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi belediyelerin, büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanındadır. Söz konusu toplu ulaşım hizmetleri, bizzat belediye tarafından yerine getirilebileceği gibi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre imtiyaz veya ruhsat verme, hat kiralama ya da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre hizmet alımı ihalesi yoluyla üçüncü şahıslara da gördürülebilir. Ayrıca büyükşehir belediyelerince, söz

konusu toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi ortak olduğu şirketlere de devredilebilmektedir.

Yapılan incelemede, özel halk otobüsü ile toplu taşıma yapılması işinin mevzuatta öngörülen yöntemler kullanılmaksızın bazı taşıma şirketleri ve kooperatifleri ile doğrudan sözleşme yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan 17.09.2020 tarih ve 906 numaralı karar ile özel halk otobüslerine ilişkin yeni bir ödeme sistemine geçildiği ve bu sistemle birlikte halihazırda taşımacılık işini gerçekleştiren özel halk otobüsü işletmecileriyle; 16.09.2021 tarih ve 815 numaralı karar ile sisteme dahil edilen bazı kooperatifler ile süresiz sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 7144 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine eklenen *“Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.”* hükmü ile *“Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir.”* hükmü doğrultusunda hareket edildiği, hizmetin taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesiyle ilgili olarak hükümde ihale yapılmasının koşul olarak gösterilmediği, Meclis tarafından belirlenen bölgelerde tek bir birlik/kooperatif bulunduğu, ihaleye katılım sağlayacak başka bir istekli bulunamayacağından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin temininin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafınan her ne kadar, 7144 sayılı Kanun'un hizmet teminine imkân verirken ihaleyi doğrudan bir koşul olarak sayılmadığı ifade edilmiş olsa da; 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen ve İdare cevabında açıkça yer verilen *“(…) toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. (...)”* hükmünden de anlaşılabacağı üzere, toplu taşıma hatlarının işletmesinin ilgili bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verilmiş olması durumunda da, söz konusu işletme hakkı devrinin ihale ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, gerçekleştirilecek ihaleye birden fazla istekli teklif

sunamayacağından rekabet şartlarının sağlanacağı bir yarışma ortamının oluşamayacağı ve bu sebeple, 4734 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilecek bir ihalenin hukuken ve fiilen mümkün olmadığı açıklaması da gerçeği yansıtmamaktadır. Belediye söz konusu hizmet alımı için ihale düzenleyeceğini kamuoyuna duyurduğunda yeni kooperatifler ve taşıma birlikleri kurulmak suretiyle ihaleye birden fazla teklif gelmesi her zaman mümkün olabilmektedir. Ayrıca birden fazla teklif gelmeyeceği öngörüsü ile söz konusu taşıma hizmetlerinin ihalesiz temin edilmesinin de kabul edilmesi mümkün değildir. İhaleye tek bir isteklinin teklif vermiş olması durumunda da ihale bu tek teklifin değerlendirilmesi suretiyle sonuçlandırılabilir. Kaldı ki bu işlem birlik ve kooperatifler ile ihalesiz olarak gerçekleştirilebilecek olsaydı dahi süresiz olarak yapılması yine mevzuata aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca söz konusu taşımacılık hakkının devri sadece birlik/kooperatiflere değil, taşımacılık şirketlerine de ihalesiz ve süresiz olarak gerçekleştirilmiştir. Ancak İdare tarafından şirketlere ilişkin bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, özel halk otobüsleriyle yapılan toplu taşıma hizmetlerinin, mevcut uygulamadan vazgeçilerek, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun ilgili maddelerindeki düzenlemelere uygun şekilde yapılacak bir ihale ile gördürülmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 97: Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması

İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihalesi yapılarak dönemin İdare şirketine verilen deniz taşımacılığı alanındaki kullanım haklarının devrinde, söz konusunu devir işlemlerine ilişkin sözleşmeler gereğince işletmeci firmadan yapılması gereken tahsilatların tamamının gerçekleştirilemediği halde sözleşme ve mevzuat hükümlerinde yer alan cezai müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

İdare tarafından 2010 ve 2011 yıllarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36, 45 ve 51/g maddeleri çerçevesinde yapılan ihaleler sonucunda; çeşitli iskele, terminal ve deniz vasıtalarının kullanım hakkını İdarenin şirketi almış ve ilgili firma ile 6 farklı kullanım hakkı sözleşmesi (27 Adet İskele ve Terminaller, 58 Adet Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler, Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel, Kadıköy Bostancı İskele Yanı) imzalanmıştır. Sürecin devamında ise 2011 yılında söz konusu şirket özelleştirilmiştir.

Kullanım hakkını devralan şirket ile imzalanan sözleşmelerden dördü Sınırlı Gayri Ayni Hak Sözleşmesi/Kullanım Hakkı Tesisi Sözleşmesi, bir tanesi İntifa Hakkı Sözleşmesi bir diğeri ise Kira Sözleşmesi olarak düzenlenmiştir. Söz konusu ihalelere ilişkin şartnameler ve sözleşmeler incelendiğinde; işletmecinin sözleşme ve şartnamelere aykırı davranışta bulunması halinde, İdarenin sözleşmeyi feshetme yetkisine sahip olduğu, sözleşmesi feshedilen taşınmazın boşaltılması gerektiği genel olarak hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde; *"Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez."* denilmektedir. 63'üncü maddedeki düzenlemeye göre iş artış ve eksilişindeki sınırlara ilişkin kısıtlar haricinde işletmecinin taahhüdünden vazgeçmesi, şartname ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak ihtar rağmen süreci hatalı yürütmesi İdare açısından haklı fesih sebebidir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda intifa hakkına ilişkin 816'ncı maddesinde, bir taşınmaz üzerinde intifa hakkına sahip olan kimsenin, yararlanmanın olağan sınırlar içerisinde kalmasına özen göstermekle yükümlü olduğu ve bu ölçünün aşılması durumunda elde edilen ürün veya gelirlerin taşınmazın malikine ait olacağı, 817'nci maddesinde ise intifa hakkı sahibinin, intifa konusu taşınmazın ekonomik özgülenme yönünü malike önemli zarar verecek şekilde değiştiremeyeceği; özellikle onu yeni bir şekle dönüştüremeyeceği gibi, onda önemli bir değişiklik de yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, kamuya ait taşınır ve taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre de taşınmaz gelirleri Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak da meri mevzuat gereği Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yapılan incelemede;

- İdare tarafından taşınmaz maliki diğer idarelere yıllık bedel düzenli ödenmesine rağmen Şirket tarafından İdareye yapılması gereken ödemelerin düzenli ve tam olarak gerçekleştirilmediği, bu sebeple sözleşmelerin ilgili maddesine göre fesih işleminin yapılması gerekirken sürecin devam ettirildiği,

- Teminatların sözleşmelerin ilgili maddeleri doğrultusunda güncellenmediği ve böylece olması gereken tutarın altında kaldığı,

- Alt kiralamaya cevaz verilmeyen veya kısmen verilen sözleşmeler kapsamında, İdare tarafından herhangi bir muvafakat verilmemesine rağmen İşletmeci tarafından alt kiracılık ilişkilerinin kurulduğu,

Tespit edilmiştir.

İdarenin söz konusu sözleşmeler kapsamında elde ettiği gelirler ile ilgili olarak; bazı alacakların yeniden yapılandırılmasına ilişkin 12.03.2023 tarihinde yürürlüğe giren 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a kadar elde edilen gelirlerin zamanında tahsil edilmediği, Şirket tarafından yapılandırma taksitlerinin düzenli ödendiği ancak daha sonra oluşan kira alacaklarının tahsil edilemediği ve İdare tarafından mevzuatın ve sözleşmenin gerektirdiği müeyyidelerin 7440 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tablolarda yapılandırmaya giren alacaklar ile yapılandırma sonrasındaki tahakkuk eden alacaklar görülmektedir:

Tablo 60: Yapılandırma Kapsamındaki Alacakların Durumu

Yerler	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Toplam (TL) (31.12.2024 itibarıyla)
İskele ve Terminaller	84.085.442,40	0,00	84.085.442,40
Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	11.560.533,17	1.251.176,79	10.309.356,38
Dış İskeleler	25.835.547,60	0,00	25.835.547,60
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	6.792.015,24	0,00	6.792.015,24
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	2.001.955,20	0,00	2.001.955,20
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	939.348,00	0,00	939.348,00
Toplam	131.214.841,61	1.251.176,79	129.963.664,82

Tablo 61: Yapılandırma Sonrası Döneme İlişkin Borç Durumu

Yerler	2023 Yılında Yapılandırılan Tutar (TL)	31.12.2024 İtibarıyla Yapılandırmalardan Kalan Bakiye (TL)	2023 Yapılandırmasında Hesaplanan Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Tutar (TL)	31.12.2024 İtibarıyla Yapılandırmalardan Yİ/ÜFE ve Kat Sayı Kalan Bakiye (TL)
İskele ve Terminaller	62.671.665,01	37.864.131,15	31.828.925,63	19.893.078,65

Deniz Vasıtaları ile Yüzer İskeleler	0,00	0,00	0,00	0,00
Dış İskeleler	16.838.650,42	10.173.351,43	8.986.022,26	5.616.264,21
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel	6.216.775,51	3.755.968,66	3.378.462,87	2.041.154,71
Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel	1.798.076,92	1.086.338,25	980.122,85	612.576,89
Kadıköy Bostancı İskele Yanı	749.299,79	452.702,18	365.138,19	220.604,43
Toplam	88.274.467,65	53.332.491,67	45.538.671,80	28.383.678,89

Diğer taraftan, söz konusu sözleşmeler çerçevesinde kullanım hakkı ilgili Şirkete devredilmiş olan yerlerin bazıları çeşitli kamu kurumlarının mülkiyetinde olup düzenlenen protokol ve sözleşmeler ile bahsi geçen yerler İdareye tahsis edilmiştir. Bu tahsisler karşılığında İdare tarafından ilgili kamu kuruluşlarına yıllık ödeme yapılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda örnek olarak 2023 ve 2024 yılı ödemelerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 62: Diğer İdarelere Yapılan Ödemeler

İl/İlçe	Kullanım Amacı	Ödemenin Yapıldığı Kurum	2023 Yılı Ödenen Tutar (TL)	2024 Yılı Ödenen Tutar (TL)
Balıkesir/ Bandırma	Otopark Bandırma İskelesi	TCDD	1.061.525,37	1.665.264,00
Balıkesir/ Bandırma	Bandırma Limanı Yanaşma Yeri	Çelebi Bandırma Anonim Şirketi	1.417.592,65	2.147.222,73
İstanbul/Fatih	Sirkeci Gar	TCDD	5.227.879,44	8.132.299,20
İstanbul/ Üsküdar	Harem Mevkii Araç Ekleme Yeri	TCDD	1.157.455,68	1.803.024,00
Bursa/ Üsküdar	Güzelyalı İskele ve Terminali	Bursa Büyükşehir Belediyesi	4.892.794,37	7.655.647,55
Toplam			13.757.247,51	21.403.457,48

Söz konusu gelir tahsilatlarının zamanında ve eksiksiz yapılması büyük önem arz etmektedir. Bu itibarla, ilgili Şirketle imzalanan sözleşmelerdeki/şartnamelerdeki düzenlemeler ve 2886 sayılı Kanun'un bahsi geçen 62 ve 63'üncü maddesindeki düzenlemelere göre, ödenmeyen söz konusu borçlara ilişkin akde aykırılık müeyyidelerinin uygulanması yerinde olacaktır. 4721 sayılı Kanun'un intifa haklarında zamanaşımını düzenleyen 802'nci maddesi de göz önüne alındığında tahsilat süreçlerinin etkin işletilmesi gerekmektedir.

Ayrıca kullanım hakkının devrine ilişkin teminatın da sözleşmelerin ilgili maddelerine göre yıllık Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan endeksler esas alınarak güncellenmediği ve mevcut teminat tutarının olması gerekenin altında kaldığı görülmüştür.

Alt kiralamarlarla ilgili olarak, imzalanan sözleşmelere bakıldığında ise;

“58 Adet Deniz Vasıtasının İntifa Hakkı Karşılığında İşletilmesi” işine ait sözleşmede açıkça alt kiralamaya cevaz verildiği,

“27 adet İskele ve Terminalin 30 Yıl Süreyle Sınırlı Ayni Hak Tesisi/Kullanım Hakkı Tesisi” işinde deniz taşımacılığı için zorunlu durumlarda alt kiralamanın İBB onayına gerek olmaksızın yapılabileceği, bunun dışındaki hallerde taşınmazların Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredilemeyeceği,

“Kadıköy Bostancı İskele Yanı” kiralamasına ilişkin dosyada ise alt kiralama konusuna hiç yer verilmediği,

Sayılanların dışındaki, “Dış İskeleler, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 1 Parsel, Beylikdüzü Yakuplu 779 Ada 2 Parsel” kiralamalarına ilişkin sözleşme ve şartnamelerde; işletmecinin söz konusu taşınmazları, Belediyenin yazılı muvafakati olmadan kısmen veya tamamen devredemeyeceği ve/veya kullanım amacının İdareden izin alınmaksızın değiştirilemeyeceğine, aksine davranışın akde aykırılık ve fesih sebebi sayılacağına dair hükümlere yer verilmiş olduğu da görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Şirket tarafından kira borçlarının ödemesinin durdurulduğu, ilgili Şube Müdürlüğünce Hukuk Müşavirliğine icra takibi yapılması için konunun havale edildiği, teminatların güncellenmesi için işlemlerin başlatıldığı, akde aykırı alt kiralamanın yapıldığı Tuzla Deniz Otobüsü Terminaline ilişkin olarak kiralamaya son verilmemesi halinde Terminalin sözleşme kapsamından çıkarılarak sözleşmenin kısmen fesih edileceğinin İDO AŞ’ye bildirildiği, diğer iskelelerde ise sözleşmeye aykırılık bulunup bulunmadığına ilişkin incelemelerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili kanun hükümleri ve İdare ile işletmeci Şirket arasında imzalanan sözleşmelere aykırılık oluşturan hallerde gerekli işlemlerin İdare tarafından ivedi olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 98: Adalar Arası Toplu Ulaşım Hizmetinin Ücretsiz Yapılması

İstanbul iline bağlı adalar arasında gerçekleştirilen toplu ulaşım faaliyetinin ücretsiz olarak yürütüldüğü görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin (f) bendi gereği; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet

ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek büyükşehir belediyelerinin yetki alanındadır.

Mezkûr Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde, bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon ve güzergah belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde il trafik komisyonu yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezleri (UKOME) tarafından kullanılacağı, merkezlerin çalışma esas ve usullerinin ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müşreteken çıkarılan yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda 15.06.2006 tarihli 26199 sayılı Resmî Gazete ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik'in “Görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile; kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirleme yetkisi ulaşım koordinasyon merkezlerine verilmiştir.

Bilet ücret ve tarifelerini belirleme yetkisi, 5216 sayılı Kanun hükümlerine göre büyükşehir belediyelerine bırakılmış olup ulaşım koordinasyon merkezleri tarafından kullanılabilecek yetkiler arasında yer almamaktadır. Ancak düzenlenen Yönetmelik ile bu yetki Kanun'a aykırı olarak UKOME'ye verilmiştir. Bahsi geçen düzenlemeye istinaden büyükşehirlerde toplu ulaşım ücret ve tarifeleri UKOME tarafından belirlenmektedir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı belirtilmiştir. Bu fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğu altıncı fıkra ifade edilmiştir. Sekizinci fıkra ise toplu taşıma hizmetinden ücretsiz veya indirimli yararlanılmasına ilişkin usul ve esasların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükmü tesis edilmiştir.

Bu kapsamda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yayımlanan Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği ile ücretsiz veya indirimli yolcu taşıma hizmeti verecek

toplu taşıma araçlarının belirlenmesi, toplu taşıma hizmetinin kapsamı ve bu hizmetlerden ücretsiz veya indirimli yararlanmaya ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Özetle, 5216 sayılı Kanun'a aykırı olarak UKOME tarafından toplu ulaşım ücretleri belirlenmekte olup toplu taşıma hizmetinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanabilecek kişiler ise Yönetmelik veya Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenlenmektedir.

İstanbulkart Yönetmeliği'nin "İstanbulkart Çeşitleri" başlıklı 4'üncü maddesinin (p) bendinde; Ada Sakini İstanbulkartı, ada sakini olduğu ilgili kurum üzerinden doğrulanarak verilen kişiselleştirilmiş İstanbulkartı olarak tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede, Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği'nde düzenlenmediği halde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından verilen karar gereği, Ada Sakini İstanbulkartı kullanıcısı olmak kaydıyla İstanbul iline bağlı adalar arasında yapılan toplu taşıma hizmetinden ücret alınmadığı tespit edilmiştir.

02.11.2016 tarihli 2016/8-20 sayılı UKOME Kararında; "(...) Şehir Hatları AŞ'nin yapmış olduğu deniz taşımacılıklarında geçerli olmak üzere Adalar ilçesinde ikamet edenler için yıllık 80 TL bedel ile adalar arası serbest dolaşımı içeren İstanbulkart düzenlenmesine karar verilmiştir." ifadesinin bulunduğu, Karar'da belirtilen 80 TL tutarındaki bedelin kartın temini için ödenen yıllık Ada Sakini İstanbulkartı kullanım bedeli olduğu, 2024 yılı için söz konusu tutarın 415 TL olarak uygulandığı ve 2024 yılı içinde 194.338 adet ücretsiz geçiş gerçekleştiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili UKOME Kararının sonlandırılması için söz konusu hususun UKOME gündemine taşınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, adalar arası toplu ulaşım hizmetinin büyükşehir belediyesi tarafından ücretlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 99: Toplu Taşıma Hizmetlerinde Kullanılan İstanbulkartın Usulsüz Kullanımına İlişkin Yaptırımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

Toplu taşıma hizmetlerinde geçerli olan ve İdare ile Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi (BELBİM AŞ) arasında yapılan protokole dayalı olarak çıkarılan

İstanbulkartın, usulsüz kullanımına ilişkin yaptırımlarda hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür.

a) Usulsüz İstanbulkart Kullanımına İlişkin İdari Para Cezası Uygulanmaması

Toplu ulaşımda kullanılan İstanbulkartların usulsüz kullanımlarına ilişkin uygulanması gereken idari para cezalarının uygulanmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; kanunlarda belirtilen cezaları vermek belediye görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde, kanunlarda öngörülen cezaları verme görevinin belediye encümeni görevleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinde; ceza gelirlerinin belediye geliri olduğu belirtilmiştir.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 2'nci maddesinde; *"Belediyelerin karar organları veya ilgili komisyonlar tarafından mevzuata uygun olarak belirlenen yolcu nakil araçlarına ilişkin ücret tarifelerine uymayan kişi, belediye encümeni tarafından ikiyüzelli Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezasıyla cezalandırılır."* hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler tarafından ilgili komisyonlarca belirlenen ücret tarifelerine uymayan kişilere belediye encümeni tarafından 250 TL ile 5.000 TL arasında idari para cezası kesilmesi gerekmektedir.

İstanbul ili sınırları içerisinde kullanılacak toplu ulaşım ile ilgili ücret tarifeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından belirlenmekte olup ücretsiz seyahat edecekler ise 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında belirtilmiştir.

Buna göre, toplu ulaşım hizmetlerinde kişiler tarafından kullanılan İstanbulkartın UKOME kararıyla belirlenen ücret tarifelerine uygun şekilde kullanılması gerekmektedir. Bu kapsamda, ücret tarifelerine ve 4736 sayılı Kanunda belirlenen ücretsiz seyahat hakkına

aykırılık oluşturacak şekilde İstanbulkart kullanımlarında Belediye tarafından idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde ücret tarifesine ve 4736 sayılı Kanunda belirlenen ücretsiz seyahat hakkına aykırılık oluşturacak şekilde usulsüz İstanbulkart kullanım sayısı 75.318 adettir. Ancak İdare tarafından bu kart sahiplerine ilişkin herhangi bir idari para cezası uygulaması gerçekleştirilmemiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 4736 sayılı Kanuna ve ücret tarifesine aykırılık oluşturacak şekilde İstanbulkart kullanan kişilere idari para cezası uygulaması gerekmektedir.

b) Usulsüz İstanbulkart Kullanımlarına Uygulanması Gereken İdari Para Cezalarının Belediye Şirketine “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” Adı Altında Bırakılması

İstanbul sınırları içerisinde toplu ulaşım hizmetlerinin kullanımında geçerli olan İdare ile BELBİM AŞ arasında yapılan protokole dayalı olarak çıkarılan İstanbulkartın, usulsüz kullanımına ilişkin uygulanması gereken idari para cezasının BELBİM AŞ’ye “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” adı altında bırakıldığı görülmüştür.

Bulgunun (a) bendinde de belirtildiği üzere; 1608 sayılı Kanun hükmü kapsamında, toplu taşıma ücret tarifesine uymayan kişilere uygulanacak idari para cezalarının belediye encümeni tarafından uygulanması gerekmektedir.

08.02.2016 tarih ve 396 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile ilk defa yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği’nin “İstanbulkartın kural dışı kullanılması” başlıklı 7’nci maddesinde; İstanbulkartın usulsüz kullanımlarına ilişkin 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Kanunu uyarınca tam abonman bedeli tutarında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

Ancak 17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile İstanbulkart Yönetmeliği değiştirilmiş ve 08.02.2016 tarih 396 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni çıkartılan Ulaşımında İstanbulkart Yönetmeliği’nin “İstanbulkartın kural dışı kullanılması” başlıklı 7’nci maddesindeki hüküm ise usulsüz kullanım nedeniyle kullanıma kapatılan kartın “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” karşılığında yenisinin verileceği düzenlemesiyle değiştirilmiştir.

17.10.2020 tarih ve 901 sayılı Belediye Meclisinin Kararı ile 7’nci maddede geçen idari para cezası ifadesi kaldırılarak “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” adı altında BELBİM AŞ tarafından tahsil edileceği hükmü mahiyeti itibarıyla idari para cezasının BELBİM AŞ tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi sonucunu doğurmuştur.

Nitekim uygulamada da söz konusu para cezaları BELBİM AŞ tarafından belirlenmekte ve İdareye resmi herhangi bir bildirim yapılmamaktadır. BELBİM AŞ tarafından usulsüz kartın, kullanım bedeline ilişkin kesilecek ceza tutarları internet sitesinde yer almakta olup 1’inci usulsüz kullanıma ilişkin, tam abonman bedeli ve kart bedeli tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, BELBİM AŞ tarafından 2024 yılında “Usulsüz Kullanılan Kartın Yenilenme Bedeli” adı altında 57.410.451,69 TL tahsilat gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

BELBİM AŞ tarafından tahsil edilen söz konusu tutar, ilk usulsüz kullanımda “tam abonman tutarı + kart bedeli” olarak hesaplanmaktadır. Ancak söz konusu Yönetmelik’in 7’nci maddesinde değişiklik yapılmadan önceki hükümde; uygulanması gereken cezaların tam abonman bedeline denk gelen tutarlar olacağı belirtilmiştir. Bu hususta kart bedeli dışında tahsil edilen tutarın idari para cezası mahiyetinde olduğu ve İdare tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu husus göz önünde bulundurularak revize edilen Taslak Ulaşımda İstanbulkart Yönetmeliği’nin Büyükşehir Belediye Meclisine havale edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, toplu ulaşım hizmetlerinde geçerli olan İstanbulkartın usulsüz kullanımlarında uygulanacak ve idari para cezası mahiyetinde olduğu düşünülen tutarların BELBİM AŞ tarafından uygulanması ve tahsil edilmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 100: Taksi Durağı Yerlerinin Bedel Alınmadan Ruhsatsız Şekilde Kullandırılması

İdarenin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan ve muhtelif adreslerde bulunan 190 adet taksi durağı yerinin, taksi durakları tarafından işgal edildiği, işgalcilerden ecrimisil alınmadığı ve bu durakların ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdikleri görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddede ise;

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

İmar Kanunu’nun “Kamuya ait gayrimenkuller” başlıklı 11’inci maddesinde, imar planlarında meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalarla ilişkin tasarruf hakkı mücavir alan sınırları içinde belediyelere bırakılmış olup bu suretle maledilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı ve başka bir maksat için kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği umumi hizmet alanlarını; Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları ile yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol, pazar yeri, semt spor alanı gibi kamusal hizmete ayrılan alanlar olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere, belediye sınırları dâhilinde belediyenin tasarrufu altında bulunan ve genel hizmete ayrılmış olan park, yeşil alan, yol, meydan vb. taşınmazların kullanımı tüm vatandaşlara açık olmalıdır. 3194 sayılı İmar Kanunu’na göre; meydan, yol ve park gibi umuma açık alanların kamusal mal olduğu ve planla özgülendiği amaca aykırı olarak sürekli kullanımı engeller şekilde tasarrufa konu olamayacağı açıktır.

Diğer yandan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’te taksi durağı ve yazıhanesi sıhhi müessese olarak tanımlanmış ve taksi duraklarının sahip olması gereken şartlar belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin sorumluluğunda olan meydan, yol ve park gibi umuma açık alanlarda yer alan 190 adet taksi durağı yerinin, bedel alınmaksızın taksi durakları tarafından işgal edildiği ve bahsi geçen taksi duraklarının ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tespit çalışmalarının tamamlanmasına müteakip 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden gerekli işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde, 190 adet taksi durağı yeri için 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil istenmesi ve fuzuli şahillerin işgallerine son verilerek bahsi geçen alanların kamunun kullanımına kazandırılması gerekmektedir.

BULGU 101: İdare Hizmet Araçları ile Görevlendirme Yazısı Olmadan İl Dışına Çıkılması

İdareye ait olan veya muhtelif ihalelerde İdare tarafından kiralanan bazı araçların herhangi bir görev emri olmaksızın bazı personel tarafından il dışında kullanıldığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun Şümulü" başlıklı 1'nci maddesinde; belediyeler ve bunların bağlı kuruluşlarına ait araçların bu Kanun kapsamında değerlendirileceği, "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiği belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Cezalar" başlıklı 16'ıncı maddesinde ise bu Kanun'un kapsamına giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin gayrisinde veya şahsî hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler için cezai müeyyide öngörülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Resmî Belge, Araç ve Gereçlerin Yetki Verilen Mahaller Dışına Çıkarılmaması ve İadesi" başlıklı 16'ncı maddesinde, devlet memurlarının görevleri ile ilgili resmî belge, araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramayacakları, hususi işlerinde kullanamayacakları açıkça ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kendisine araç tahsis edilecek kişilerin 237 sayılı Kanun'da çok sınırlı olarak sayıldığı, mezkûr Kanun'da belirtilen unvanlar dışında kimsenin emrine ve zatına araç tahsis edilemeyeceği ve hizmet araçlarının tahsis edildiği işin amacı dışında şahsî işlerde kullanılamayacağı açıkça anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü'nden (PTT) İdarenin Araç Yönetim Sisteminde (AYS) bulunan binek araçların 2024 yılı içerisinde Hızlı Geçiş Sistemi (HGS) üzerinden yapmış oldukları geçişleri incelemek adına ilgili plakaların HGS giriş ve çıkış kayıtları istenmiştir. PTT tarafından iletilen veriler üzerinden söz konusu plakalardan il dışında HGS'den giriş ve çıkışları bulunan araçların görev emri bulunup bulunmadığı hususu İdareden talep edilmiştir. Söz konusu talep üzerine İdare tarafından verilen cevapta araçların yapmış olduğu giriş ve çıkışlardan bazı araçlara ait görev emri yazısı tarafımıza sunulmuştur. Gerek Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından gerekse de diğer müdürlükler tarafından muhtelif ihalelerde kiralanan ve çoğunluğu oluşturan diğer araçlara ait herhangi bir görev emri yazısı ise sunulamamıştır. Bu bağlamda, İdareye ait olan veya muhtelif ihalelerde İdare tarafından kiralanan bazı araçların herhangi bir görev emri olmaksızın bazı personel tarafından il dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdare bünyesindeki araçların il dışı görev yazılarının alındığı ve her ay düzenli olarak il dışı ihlal raporlarının Araç Takip Sistemi üzerinden raporlandığı ifade edilmiştir.

Halbuki; bulgu metninde de belirtildiği üzere PTT'den alınan ve il dışına gittikleri tespit edilen bazı araçlara ilişkin İdare tarafından herhangi bir görev yazısı tarafımıza sunulamamıştır.

Görevlendirme yazısı ya da izni olmadan araçların il dışında kullanımları “şahsi kullanım” riskini oluşturmaktadır. Söz konusu husus İdare açısından hem iç kontrol riski hem de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmaması sonucunu doğurabilecektir.

Sonuç olarak, İdare tarafından edinilen araçların hizmet amacına uygun olarak kullanılması, kullanımlarda görevlendirme yazılarının olması ve bu hususlara ilişkin kayıtların tutulması sağlanmalıdır.

BULGU 102: İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması

İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işletmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme bulunmaksızın bazı ilçe belediyeleri iştirakleri tarafından kullanıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında; büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (f) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesine göre; büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin Ulaşım Koordinasyon Merkezinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18’inci maddesine göre; otobüs, taksi, dolmuş ve servis durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) görevli ve yetkilidir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası” başlıklı 79’uncu maddesine göre de; karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespiti yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar

hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Trafikten men edilen veya çeşitli nedenlerle muhafaza altına alınan araçların, çektilmesi ya da kaldırılıp götürülmesi ile bu araçların koyulacağı yerler ve bu işlemlerin ücretlerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte belirtilir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; büyükşehir belediyelerinde durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek büyükşehir belediyelerinin/UKOME'nin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Ayrıca karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti; yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespiti yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir. Bu kapsama aykırı faaliyetlerde bulunanlara ise, 2918 sayılı Kanun kapsamında cezai müeyyideler uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin görev ve sorumlulukları kapsamında olan yol üstü otopark yerlerini işletmek, işlettmek veya kiraya vermek yetkisinin herhangi bir karar ve/veya düzenleme bulunmaksızın hukuka aykırı şekilde Maltepe Belediyesi iştiraki MAPARK AŞ ile Kadıköy Belediyesi iştiraki KASDAŞ AŞ tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; çeşitli tarihlerde bazı otoparkların mühürlenerek faaliyetten men edildiği, KASDAŞ AŞ ve MAPARK AŞ tarafından yapılan otopark faaliyetleri ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmasının İSPARK AŞ'den istendiği, ilgili Belediye Başkanlıklarına yazı yazıldığı ve bulgu doğrultusunda İdareden habersiz ve onaysız olarak ilçe belediye veya iştiraklerinin işlettikleri otopark işletmelerine yaptırım uygulanarak otopark faaliyetlerinin sonlandırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi bulunan illerde, ilçe belediyelerinin ve/veya ilçe belediyeleri iştiraklerinin yol üstü otopark işletebilmeleri mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 103: Kriterleri Sağlamayan Bazı Kişilere Evlilik Desteği Adı Altında Yardım Yapılması

İdare tarafından belirlenen kriterlere uymayan bazı kişilere “Evlilik Desteği” adı altında sosyal yardım yapıldığı görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında;

“Herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu hemşehrilerin; belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğu ve yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulmasının zorunlu olduğu, ...” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun’un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinin birinci fıkrasında ise; *Belediyelerin, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapabileceği veya yaptırabileceği, ...”* hükmü tesis edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde de; *“Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, ...”* büyükşehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Ayrıca 13.07.2006 tarihli ve 1297 sayılı Meclis Kararı ile Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından çıkarılan Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği’nin “Sosyal Yardımlara İlişkin Genel Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Belediyenin ayni ve nakdi yardımda bulunabileceği, (d) bendinde ise yardım taleplerinin karşılanmasında; belediyenin mali durumu, hizmetin ivediliği, muhtaç olma derecesi, başvuru veya tespit sırasının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Bahse konu Yönetmelik’in “Nakdi Yardım” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında da; Belediyenin dar gelirlilere, muhtaç, yoksul, düşkün, kimsesiz ve özörlölere sosyal, sağlık ve ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla nakdi yardımda bulunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi sayıldığı ve belediye idaresinin yaptığı yardımlardan yararlanma

hakkının olduğu, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; sosyal hizmet ve yardım yapmanın belediyenin görevleri arasında sayıldığı, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların büyükşehir belediyesinin giderleri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, İdare tarafından yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden Yönetmelik çıkarılmış, bahse konu Yönetmelik'te belediyenin bütçesine ayni ve nakdi yardım yapmak için her yıl ödenek konulabileceği ve yardım taleplerinin karşılanmasında belediyenin mali durumu, hizmetin ivediliği, muhtaç olma derecesinin dikkate alınacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

İdare uygulaması olarak 2024 yılı içerisinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve düzenlemeler doğrultusunda 7.533 kişiye bir defaya mahsus olmak üzere evlenen yeni çiftlere evlilik desteği adı altında 15.000 TL sosyal destek yapılmıştır. İlgili yardıma başvuru yapabilmek için Belediye tarafından; evlenen her bir çiftin toplam gelirinin iki asgari ücreti geçmemesi kriter olarak belirlenmiş ve söz konusu yardım ihtiyaç sahibi olarak belirlenen kişilere ulaştırılmıştır.

Yapılan incelemede, evlilik desteği almaya hak kazanan 7.533 kişiye kişiden örneklem yoluyla seçilen 300 kişinin gelir durumunun kriterlere uygunluğu test edilmiş olup bahse konu 300 kişinin gelir durumu ile SGK kayıtları üzerinden karşılaştırıldığında, 39 kişinin Belediye tarafından sunulan söz konusu yardımı alamayacağı tespit edilmiştir.

Test sonucuna oransal olarak bakıldığında söz konusu yardımları almaya hak kazanan kişilerin %13 oranında hatalı belirlendiği anlaşılmış olup bu durum; Belediyenin yapmış olduğu Evlilik Desteği yardımına ilişkin İdarece belirlenen kriterlere uyulmayarak bu yardımı almaya hak kazanamayacak olan kişilere yardım yapıldığını göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; evlilik desteği kapsamında yeni evlenecek çiftlere sunulan nakdi yardımlarda, çiftin toplam gelirinin iki asgari ücreti geçmemesinin esas alındığı, sosyal destek sürecinde vatandaşların beyanın alındığı, E-belediye sistemi üzerinden de resmi evrak kontrolü yapılarak teyit edildiği, asgari ücret zam dönemlerinde E-belediye sistemine önceki dönem maaşların yansımından kaynaklı olarak güncel gelir takibinin tam olarak yapılamadığı, aynı zamanda asgari ücret zam dönemlerinde beyanname süresi dikkate alınarak sistem güncellemesi yapıp sürecin yürütülecek şekilde dönüştürüldüğü, bu kapsamda; azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynağı kullanarak İdare bütçesinden yardım yapılırken belirlenmiş olan kriterlere uygun hareket edilmesi ve yardımda bulunanlara ait gelir durumu kontrolünün doğru bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 104: Kriterleri Sağlamayan Bazı Kişilere Sosyal Destek Verilmesi

İdare tarafından belirlenen kriterlere uymayan bazı kişilere sosyal destek yapıldığı görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu hemşehrilerin; belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğu ve yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulmasının zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Bahse konu Kanun'un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise; belediyelerin, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapabileceği veya yaptırabileceği hükümlerine yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde de; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar büyükşehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Ayrıca 13.07.2006 tarihli ve 1297 sayılı Meclis Kararı ile Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından çıkarılan Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin "Sosyal Yardımlara İlişkin Genel Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Belediyenin ayni ve nakdi yardımda bulunabileceği, bu amaçla bütçeye her yıl ödenek konacağı, yıl içerisinde yapılacak sosyal yardımların toplam tutarının bütçenin %15'ini geçemeyeceği; (c) bendinde, ayni ve nakdi yardım programlarının uygulanmasında yaşlı, özürlü, çocuklar, kimsesiz ve düşkünlere öncelik tanınacağı; (d) bendinde ise yardım taleplerinin karşılanmasında; belediyenin mali durumu, hizmetin ivediliği, muhtaç olma derecesi, başvuru veya tespit sırasının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Nakdi Yardım" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında da; Belediyenin dar gelirliilere, muhtaç, yoksul, düşkün, kimsesiz ve özürllülere sosyal, sağlık

ve ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla nakdi yardımda bulunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrısı sayıldığı ve belediye idaresinin yaptığı yardımlardan yararlanma hakkının olduğu, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; sosyal hizmet ve yardım yapmanın belediyenin görevleri arasında sayıldığı, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların büyükşehir belediyesinin giderleri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, İdare tarafından Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yukarıda yer verilen hükümlerine istinaden Yönetmelik çıkarıldığı, bahse konu Yönetmelik'ten de anlaşılacağı üzere belediyenin bütçesine ayni ve nakdi yardım yapmak için her yıl ödenek konulabileceği, yardım programının uygulanmasında yaşlı, özürlü, çocuklar, kimsesiz ve düşkünlere öncelik tanınacağı ve yardım taleplerinin karşılanmasında belediyenin mali durumu, hizmetin ivediliği, muhtaç olma derecesinin dikkate alınacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

İdare uygulaması olarak 2024 yılı içerisinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve düzenlemeler doğrultusunda Sosyal Destek İstanbulkart adı altında 213.230 kişiye düzenli olarak her ay 1.000 TL sosyal yardım yapılmıştır. İlgili yardıma başvuru yapabilmek için Belediye tarafından; hanede yaşayanların kişi başı gelirinin muhtaçlık sınırının üzerinde olmaması, hanede ikamet edenlere ait birden fazla mesken tapusu bulunmaması ve birden fazla araç sahibi olunmaması gibi kriterler belirlenmiş ve buna istinaden Sosyal İnceleme Raporu oluşturularak söz konusu yardımlar ihtiyaç sahibi olarak belirlenen kişilere ulaştırılmıştır.

Aynı zamanda Sosyal İnceleme Raporu sonucunda söz konusu Sosyal Destek İstanbulkart almaya hak kazanan hanelere;

- Günlük 3 adet Halk Ekmek Desteği,
- 6-24 ay arasında bebeği bulunan hanelere haftalık 2 paket Bebe Bisküvisi Desteği,
- 3-6 yaş grubu çocuğu bulunan 1 çocuk için ayda 8 litre, 2 çocuk ve üzeri için 16 litre Halk Süt Desteği,

Yapılmaktadır.

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen kriterler doğrultusunda yardım almaya hak kazanan 213.230 kişiden örneklem yoluyla seçilen 1000 kişinin gelir durumu ile diğer kriterlere uygunluğu test edilmiş olup bahse konu 1000 kişinin gelir kayıtları ile güncel SGK kayıtları karşılaştırıldığında, 256 kişinin Belediye tarafından sunulan söz konusu yardımı alamayacağı tespit edilmiştir.

Test sonucuna oransal olarak bakıldığında söz konusu yardımları almaya hak kazanan hanelerin %25,6 oranında hatalı belirlendiği anlaşılmış olup bu durum; Belediyenin yapmış olduğu Sosyal Destek İstanbulkart ile aylık 1000 TL, Halk Ekmek Desteği ile günlük 3 adet ekmek, Bebe Bisküvisi Desteği ile haftalık 2 paket bebe bisküvisi ve Halk Süt Desteği ile ayda 8 veya 16 litre süt desteği gibi yardımlara ilişkin İdarece belirlenen kriterlere uyulmayarak bu yardımı almaya hak kazanamayacak olan kişilere yardım yapıldığını göstermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; nakdi yardımların Değerlendirme Kurulu kararıyla sağlandığı, yapılan yardımların başvuru sonrası sosyal inceleme ve evrak kontrolünde bir hata olmadığı, dolayısıyla hak kazananların Değerlendirme Kurulu kararı ile kriterlere uygun olarak yardım aldığı çünkü sosyal yardım yapılacak kişilerin yardım yapılmasına uygun bulunup bulunmadığının Değerlendirme Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında bulunduğu, diğer taratan; bulgu metninde ifade edilen yardımda bulunulanlara ait gelir durumu ile diğer verilerin düzenli aralıklarla kontrol edilmesi gerektiği hususuna ilişkin 2024 yılı içerisinde rutin incelemeler yapılmaya başlandığı ve bu kapsamda 34.685 adet sosyal destek kartın iptal edildiği ifade edilmiştir.

Halbuki; sosyal yardım yapılmasını uygun bulmak Değerlendirme Kurulu'nun yetkisinde olsa da Kurul tarafından yardım yapılması uygun görülecek kişiler kriterlere istinaden belirlenmekte, ilgili yardıma başvuru yapabilmek için bu kriterler İdare tarafından; hanede yaşayanların kişi başı gelirinin muhtaçlık sınırının üzerinde olmaması, hanede ikamet edenlere ait birden fazla mesken tapusu bulunmaması ve birden fazla araç sahibi olunmaması şeklinde belirlenmiştir. Her ne kadar Kurul tarafından sosyal yardım yapılmasına karar verilse de Kurul ilgili yardımın kriterler dışındaki kişilere verilmesini uygun bulmak yetkisine sahip değildir. Yapılan yardımların, mevzuat hükümleri ve belirlenmiş kriterlere göre yapılması gerekmektedir.

Ayrıca bir diğer husus olan, Belediyenin gelir kontrolünü belirli aralıklarla yapması gerektiği durumuna ilişkin, İdarenin cevabında da belirtildiği üzere kriterleri sağlamayan 34.685 kişinin kartları kapatılması rutin kontrollerin önemini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, kamu kaynağı kullanarak İdare bütçesinden yardım yapılırken belirlenmiş olan kriterlere uygun hareket edilmesi ve yardımda bulunulanlara ait gelir durumu ile diğer verilerin düzenli aralıklarla kontrol edilmesi gerekmektedir.

BULGU 105: Nakdi Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetlerinin İhalesiz Olarak Belediye Şirketi Tarafından Yapılması

İdare tarafından yapılan nakdi yardımların ihale olmaksızın protokolle belediye şirketi aracılığıyla yapıldığı görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu hemşehrilerin; belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğu ve yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulmasının zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde de; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar büyükşehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Ayrıca 13.07.2006 tarihli ve 1297 sayılı Meclis Kararı ile Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından çıkarılan Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği’nin “Nakdi Yardım” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında da; Belediyenin dar gelirlilere, muhtaç, yoksul, düşkün, kimsesiz ve özürllülere sosyal, sağlık ve ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla nakdi yardımda bulunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi sayıldığı ve belediye idaresinin yaptığı yardımlardan yararlanma hakkının olduğu, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların büyükşehir belediyesinin giderleri arasında olduğu mevzuat hükümlerinin gereğidir.

Bu bağlamda, İdare tarafından Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yukarıda yer verilen hükümlerine istinaden Yönetmelik çıkarılmış, bahse konu Yönetmelik’te İdarenin dar gelirlilere, muhtaç, yoksul, düşkün, kimsesiz ve özürllülere; sosyal, sağlık ve

ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla nakdi yardımda bulunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Uygulamada, İBB, Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi (BELBİM AŞ) ve ... AŞ (özel bir banka) ile sosyal yardım projesi kapsamında yapılacak nakdi yardımlar için üçlü aracılık hizmetleri protokolü imzalanmıştır. Protokol hükümlerine göre; İBB sosyal yardım yapmak istediği kişi bilgilerini özel bankaya iletecek, özel bankaya ilettiği listedeki kişilere ödenecek toplam tutarı da bankaya iletmek üzere BELBİM AŞ'ye gönderecektir. BELBİM AŞ ise İBB tarafından gönderilen bu tutarları İdarece iletilen ödeme talimatları doğrultusunda özel bankaya gönderecektir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından nakdi olarak sosyal yardım yapılmak amacıyla 1.763.260.800 TL Belediyenin şirketi olan BELBİM AŞ aracılığıyla özel bir banka tarafından ilgililerin hesaplarına gönderildiği tespit edilmiştir.

Şöyle ki; Belediye, BELBİM AŞ ve özel banka arasında imzalanan Protokol çerçevesinde nakdi yardımlara ilişkin olarak BELBİM AŞ'ye gönderilen tutarlar BELBİM AŞ tarafından özel bankaya gönderildikten sonra yardımı alacak kişiler aynı gün bu tutarı bankadan çekmezse kalan tutar ödeme hizmetleri mevzuatı kapsamında gün sonunda koruma hesabına alınmakta ve elektronik para saklama kuruluşu olan BELBİM AŞ tarafından gecelik olarak Merkez Bankasının belirlediği faiz oranı üzerinden nemalandırılmakta ve faiz geliri elde edilmektedir.

Belediye tarafından BELBİM AŞ aracılığıyla 2024 yılında 1.763.260.800,00 TL nakdi yardım yapıldığı ve BELBİM AŞ'nin de 25.819.086,07 TL faiz geliri elde ettiği birlikte değerlendirildiğinde Belediyenin bu tutarı herhangi bir aracı kullanmaksızın doğrudan doğruya bankalar aracılığıyla yapmak üzere ihale yöntemi ile gerçekleştirmesi durumunda verilen teklifler üzerinden bir faiz getirisi elde edeceği de açıktır.

Ayrıca Protokol kapsamında özel banka tarafından herhangi bir gelir elde edilme durumu söz konusu olmasa da banka; müşteri elde etme, kart ve hesap kullanımı sağlama ve ticari işlemlerinde hacim oluşturma gibi getiriler elde etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu bünyesinde belirtilen hususlarla ilgili sürecin sorumluluğuna ilişkin mali süreçlerin faaliyetlerinin Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmediği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan nakdi yardımların ihale olmaksızın protokolle belediye şirketi aracılığıyla yapılması hususu ile ilgili her ne kadar Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı görevlendirilmemiş olsa da İdare tüm birimleriyle bir bütün olup bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin ilgililerce yerine getirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yapılan nakdi yardımların ihale yöntemi ile gerçekleştirilmesi ve elde edilecek olan faiz gelirinin İdare tarafından gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 106: Altyapı Yatırım Hesabı Bütçesinin Oluşturulmasında ve İşleyişinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Altyapı yatırım hesabında toplanan bedellere ilişkin Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) bütçesinin;

- Sağlıklı bir şekilde belirlenmediği,
- Ortak programa alınan işler kapsamında büyükşehir belediyesi tarafından yapılan yatırımlar için paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından tahsili gereken bedellerin yeniden değerlendirilme yapılmaksızın tahakkuk ettirildiği,
- Belirlenen bedellerin paydaş konumunda olan kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı tarafından altyapı yatırım hesabına aktarılmadığı,
- Altyapı yatırım hesabına kamu kurum ve kuruluşları tarafından göndermesi gereken bedellere ilişkin tahakkuk tahsilat oranını düşük kaldığı,
- Borçlarını ödemeyen kamu kurum veya kuruluşlarının büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni yatırımlar yapmasına izin verildiği,

Görölmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'nci maddesinde;

"Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütölmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini

ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

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

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

(...)

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

Hükmü tesis edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezinin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin AYKOME’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 8’inci maddesinde de;

“(1) AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla;

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

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

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

(...)"

Düzenlemesi yapılmıştır.

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

Bu bağlamda, ortak programa alınan altyapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, altyapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak altyapı yatırım hesabına aktarılmalı, ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığı istisnai durumlarda büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılmalı, böyle bir durumun olması halinde kamu kurum ve kuruluşları için harcanan tutarlar yeniden değerlendirme oranı da dikkate alınarak ertesi yıl belediye veya bağlı kuruluş hesabına aktarılmalıdır. Ayrıca mevzuat hükümleri gereği bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşun, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapmasına izin verilmemelidir.

Yapılan incelemede, AYKOME bütçesinin sağlıklı bir şekilde belirlenmediği, belirlenen bedellerin paydaş konumunda olan kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı tarafından altyapı yatırım hesabına aktarılmadığı, ortak programa alınan işler kapsamında büyükşehir belediyesi tarafından yapılan yatırımlar için paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından tahsili gereken bedellerin yeniden değerlendirme yapılmaksızın tahakkuk ettirildiği, altyapı yatırım hesabına kamu kurum ve kuruluşları tarafından gönderilmesi gereken bedellere ilişkin tahakkuk tahsilat oranını düşük kaldığı, hal böyle iken borçlarını ödemeyen kamu kurum veya kuruluşlarının büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni yatırımlar yapmasına izin verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 63: 2019-2024 Yılları Talep Edilen ve Gerçekleşen AYKOME Bütçesi ile Tahsilat Durumları

Yıl	Kamu Kurum Kuruluşu	Talep Edilen Bütçe (TL)	Gerçekleşen Bütçe (TL)	Tahsilat Durumu
2019	İSKİ	98.719.546,67	1.380.047,43	Mahsuben Tahsil Edildi
	BEDAŞ	70.240.403,59	5.155.510,84	121 Hesapta İzleniyor. Tahsilat yok.
	AYEDAŞ	8.735.233,74	5.535.721,98	İptal
	TEİAŞ (Avrupa)	35.120.201,79	0,00	121 Hesapta İzleniyor. Tahsilat yok.
	TEİAŞ (Anadolu)	4.367.616,87	0,00	121 Hesapta İzleniyor. Tahsilat yok.
	İGDAŞ	59.231.728,00	0,00	Mahsuben Tahsil Edildi
	TELEKOM	19.743.909,33	298.063,24	121 Hesapta İzleniyor. Tahsilat yok.
Toplam		296.158.640,00	12.369.343,49	
2020	İSKİ	100.000.000,00	24.291.241,20	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BEDAŞ	70.000.000,00	10.183.882,64	Muhasebede Kayıtlı Değil
	AYEDAŞ	20.000.000,00	10.751.648,06	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Avrupa)	40.000.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Anadolu)	10.000.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	İGDAŞ	20.000.000,00	71.748,08	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TELEKOM	20.000.000,00	2.258.716,92	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BOTAŞ	0,00	3.280.419,77	Muhasebede Kayıtlı Değil
Toplam		280.000.000,00	50.837.656,67	
2021	İSKİ	100.852.500,00	928.451,65	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BEDAŞ	29.976.250,00	1.776.674,66	Muhasebede Kayıtlı Değil
	AYEDAŞ	33.735.000,00	978.148,04	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Avrupa)	10.445.250,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Anadolu)	6.927.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	İGDAŞ	9.065.250,00	377.824,61	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TELEKOM	10.015.250,00	71.388,04	Muhasebede Kayıtlı Değil
Toplam		201.016.500,00	4.132.487,00	
2022	İSKİ	9.220.000,00	10.851.491,11	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BEDAŞ	6.352.500,00	2.136.699,78	Muhasebede Kayıtlı Değil
	AYEDAŞ	4.085.000,00	11.120.498,14	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Avrupa)	2.254.500,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Anadolu)	817.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	İGDAŞ	7.160.000,00	1.134.616,86	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TELEKOM	887.000,00	1.319.192,43	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BOTAŞ	0,00	7.475.205,49	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TPAO	0,00	3.077.888,86	Muhasebede Kayıtlı Değil

Toplam		30.776.000,00	37.115.592,67	
2023	İSKİ	44.539.920,72	57.372.171,14	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BEDAŞ	21.819.960,36	17.675.328,47	Muhasebede Kayıtlı Değil
	AYEDAŞ	23.014.960,36	4.606.008,07	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Avrupa)	6.500.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Anadolu)	3.800.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	İGDAŞ	16.939.960,36	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TELEKOM	4.543.992,07	3.939.814,98	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BOTAŞ	1.300.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
Toplam		122.458.793,88	83.593.322,66	
2024	İSKİ	10.165.259,20	29.378.706,65	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BEDAŞ	5.082.629,60	42.881.281,76	Muhasebede Kayıtlı Değil
	AYEDAŞ	12.420.000,00	29.339.724,76	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Avrupa)	4.000.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TEİAŞ (Anadolu)	3.000.000,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	İGDAŞ	5.082.629,60	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TELEKOM	1.016.525,92	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	BOTAŞ	11.000.000,00	13.622.062,31	Muhasebede Kayıtlı Değil
	TPAO	0,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
	POAŞ	0,00	0,00	Muhasebede Kayıtlı Değil
Toplam		51.767.044,32	115.221.775,48	

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere;

- AYKOME tarafından oluşturulan bütçeler yapılan imalatlarla karşılaştırıldığında bütçelerin gerçekçi olarak belirlenmediği aşıkardır. Paydaş kamu kurumlarından 2019-2024 yılları arasında AYKOME tarafından toplam 982.176.978,20 TL bütçe talep edilmiş olmasına karşın 303.270.177,97 TL’lik bütçe gerçekleşmesi söz konusu olmuştur.

- 2019-2024 yılları arasında AYKOME tarafından paydaşlardan toplam 982.176.978,20 TL bütçe talep edilmiş olmasına karşın sadece İSKİ tarafından 98.719.546,67 TL ve İGDAŞ tarafından 59.231.728,00 TL olmak üzere toplam 157.951.274,67 TL mahsuben AYKOME bütçesine aktarılmış, kalan 824.225.703,53 TL’ye ilişkin paydaşlar tarafından aktarım sağlanmamıştır.

- 2020-2024 yılları arasında AYKOME tarafından oluşturulan bütçeye ilişkin paydaşların aktarması gereken tutar olan 686.018.338,20 TL İdarenin muhasebe kayıtlarında hiçbir şekilde yer almamaktadır. Bu bağlamda, 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve/veya 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı söz konusu tutar kadar İdarenin mali rapor ve tablolarında eksik görünmektedir. Ayrıca aynı yıllara ilişkin bütçenin gerçekleşmesine ilişkin tutar olan 290.900.834,48 TL’de muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır.

- Muhasebe kayıtlarında olsun veya olmasın ortak programa alınan işler kapsamında büyükşehir belediyesi tarafından yapılan yatırımlar için paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından

tahsili gereken bedeller Altyapı Yatırımları Şube Müdürlüğü tarafından yeniden değerlendirilme yapılmaksızın hesaplanmaktadır.

- 2019-2024 yılları arasında sadece İSKİ ve İGDAŞ tarafından ortak programa alınan işlere ilişkin ödeme gerçekleştirilmesine karşın borçlarını ödemeyen kamu kurum veya kuruluşlarının büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni yatırımlar yapmasına izin verilmiştir.

- Son olarak, yukarıdaki tabloda yer almamakla birlikte, Mali Hizmetler Daire Başkanlığından alınan verilere göre hali hazırda 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Altyapı Yatırım Hesabına aktarılmasına ilişkin 224.956.092,32 TL tahakkuk bulunmaktadır. Söz konusu tutarın sadece 8.735.234,00 TL'si tahsil edilmiş olup 216.220.858,32 TL'si ise İdare tarafından tahsil edilememiştir. Bu bağlamda, hali hazırda tahakkuk tahsilat oranı %3,88'dir. Aynı zamanda söz konusu tahakkukların tamamı dava konusu edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İstanbul ilinde geçmişte hızlı ve çarpık kentleşmesi dolayısıyla yüksek nüfusuna bağlı olarak yoğun ve karmaşık altyapı hatlarının bulunduğu, gerek eski mevcut altyapıların sistemlere kayıtlı olmaması gerekse de kayıtlı altyapı verilerinin saha kazı imalatları esnasında dijital kayıtlı koordinatlarından farklı yerlerde çıkmasının yapılacak olan altyapı çalışmalarının yöntemini, içeriğini ve büyüklüğünü belirlemeyi mümkün kılmadığı, kamu yararı düşünülerek, çalışmaların aksamaması ve vatandaşların mağdur edilmemesi için, fon bütçesinin belirlenmesinde önceki deneyim ve tecrübelerle dayanılarak yaklaşık bir katsayı üzerinden fon bütçesinin belirlendiği, bundan dolayı gerçekleşen bütçeler ile belirlenen fon bütçeleri arasından farklılıkların ortaya çıktığı, AYKOME bütçeleri arasındaki farkın olmaması için gerekli özenin gösterildiği ve gösterilmeye devam edileceği belirtilmiştir. İdare tarafından ayrıca ortak altyapı çalışmalarında İdare ile paydaş olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarından talep edilen Fon Bütçesi bedellerinin bazıları yerleşik hale gelen mahkeme kararlarından dolayı iptal edildiği, mahkeme kararları ve meri mevzuat hükümleri dikkate alınarak AYKOME bütçesinin oluşturulması ve işleyişinin sağlıklı şekilde yapılabilmesi için gerekli çalışmalara başlandığı ve bu kapsamda bazı paydaşlarla protokol imzalandığı, ortak programa alınan işler için belirlenen tutarlar, paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından ilgili yılın altyapı yatırımları yapılmadan önce peşin olarak talep edildiğinden, İdare tarafından yapılan yatırımlar için paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından tahsil gereken bedellerin yeniden değerlemesinin yapılmadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerekli çalışmalara başlandığı ifade edilmekle birlikte bulgu bünyesinde ortaya konulan; belirlenen bedellerin paydaş konumunda olan kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı tarafından altyapı yatırım hesabına aktarılmaması, borçlarını ödemeyen kamu kurum veya kuruluşlarının büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni yatırımlar yapmasına izin verilmesi, altyapı yatırım hesabına kamu kurum ve kuruluşları tarafından göndermesi gereken bedellere ilişkin tahakkuk tahsilat oranının düşük kalması hususlarında herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

İdare tarafından belirtilen; ortak programa alınan işler için belirlenen tutarların, paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından ilgili yılın altyapı yatırımları yapılmadan önce peşin olarak talep edildiği, bundan dolayı İdare tarafından yapılan yatırımlar için paydaş kamu kurum ve kuruluşlarından tahsili gereken bedellerin yeniden değerlemesinin yapılmadığı cevabı ise yerinde olmayıp söz konusu tutarların çoğunluğu yılı başında paydaşlar tarafından Fon Bütçesine aktarılmamakta, fiili olarak İdarece imalatlar yapıldıktan sonra aradan geçen belli bir zaman olmasına karşın, imalat bedeli kadar paydaşlardan talep edilmektedir. Kaldı ki, bu tutarların çoğu da hali hazırda İdareye ödenmemiştir. Paydaşlardan talep edilen bedellere ilişkin İdare aleyhine çıkan mahkeme kararı ise AYKOME bütçesinin oluşturulmasında ve işletilmesinde gerekli iş ve işlemlerin sağlıklı yapıldığına ilişkin bir kanıt niteliğindedir. Şöyle ki; 5216 sayılı Kanun'un "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'nci maddesi gereği ilgili Fon Bütçesinin sağlıklı bir şekilde oluşturularak işletilmesi mevzuat hükmünün gereğidir.

Hiç şüphesiz, 5216 sayılı Kanun ile AYKOME'ye ortak program yapma yetkisinin verilmesi kamu kaynaklarının daha etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıyla ilgili olup kamu yatırımlarının da bir bütünlük ve koordinasyon içerisinde yapılmasını amaçlamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda AYKOME bütçesinin oluşturulması ve işleyişinin sağlıklı şekilde yapılması, İdarenin paydaş konumunda olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarından talep ettiği bazı bedellerin mahkeme kararları ile iptal edildiği de göz önünde alınarak AYKOME'nin daha etkin işletilmesini sağlayacak gerekli tedbirlerin alınması sağlanmalıdır.

BULGU 107: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması, Dere Islahları ve Haliç Çamur Bertarafı Kapsamında Yapılan İşlere İlişkin Bedellerin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine Gönderilmemesi

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) ile yapılan protokol ve yazışmalara göre yağmur sularının uzaklaştırılması, dere ıslahları ve Haliç çamur bertarafı işlerine ait bedellerin İSKİ'ye tam olarak gönderilmediği görülmüştür.

İSKİ'ye yağmur sularının uzaklaştırılması, dere ıslahları ve çamur bertarafına ilişkin ilgili mevzuat hükümlerinde doğrudan bir görev veya sorumluluk verilmemekle birlikte 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25'inci maddesine göre; yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilebilecek, bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar ise tarifelere dahil edilmeyecektir.

Bu bağlamda, İBB ile İSKİ arasında 14.02.2018 tarihli ve 170 sayılı Meclis Kararına istinaden Yağmursuyu Tesislerinin Yapılmasına İlişkin Ortak Hizmet Protokolü imzalanmıştır. Söz konusu Protokol, İBB sınırları içerisindeki yağmur suyu tesislerinin, giderleri İBB tarafından karşılanmak üzere İSKİ tarafından yapılması amacıyla hazırlanmıştır.

Protokolün "Mali Yükümlülükler" başlıklı 5.1.g. maddesinde; yağmur suyu tesislerinin projelendirme bedelleri hariç olmak üzere İSKİ tarafından yapılan tüm, yapım, temizlik, işletme, bakım ve onarım giderlerinin İBB tarafından İSKİ'ye ödeneceği düzenlemesi yapılmıştır.

Mezkûr Protokolün "işletme, bakım ve onarım yükümlülükleri" başlıklı 5.1.d. maddesinde de; yağmursuyu toplama ve uzaklaştırma sistemleri ile ilgili olarak, İBB sorumluluk alanındaki ve ıslahı tamamlanan derelerin temizliği, işletilmesi, bakım ve onarımının İSKİ'nin sorumluluğunda olduğu, İBB sorumluluk alanındaki derelerin mansaplandığı noktalarda batık çalışan dere ağzının, kanalizasyon by-pass yapılarının ve haliçlerin dip temizliğinin İBB Deniz Hizmetleri Müdürlüğü imkanları ile yapılması gerekenlerin İBB tarafından, diğer dere ağzı temizliğinin ise İSKİ tarafından yapılacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.

04.10.2018 tarihinde İBB tarafından İSKİ'ye yazılan yazı ile Haliç'te iyi su durumunun muhafaza edilmesi ve olması gereken derinlikte düzgün bir dip yapısının oluşturulması için söz

konusu dredger pompa sistemi ve susuzlaştırma tesisinin İBB Deniz Hizmetleri Müdürlüğü'nün teknik imkanları arasında bulunmaması sebebiyle İSKİ tarafından kurulması istenmiştir.

Bu bağlamda, yağmur sularının uzaklaştırılmasına, dere ıslahları ve temizliği ile Haliç çamur bertarafına ilişkin İSKİ tarafından katlanılan maliyetler İBB'den talep edilmektedir.

Yapılan incelemede, Yağmursuyu Tesislerinin Yapılmasına İlişkin Ortak Hizmet Protokolü kapsamında İBB'den talep edilen bedellere ilişkin İdareden çalışma istenmiş olup söz konusu çalışma neticesinde; 2.346.244.428 TL 2023 yılından yapılan devir, 5.611.317.793 TL 2024 yılı içerisinde oluşan çalışmalardan kaynaklı oluşan tutar olmak üzere toplam 7.957.562.221 TL tutarında İBB'nin İSKİ'ye borcunun bulunduğu, söz konusu tutarın 2024 yılı içerisinde sadece 387.275.110 TL'sinin ödendiği/mahsup edildiği, kalan 7.570.287.111 TL'nin İBB tarafından İSKİ'ye ödenmediği tespit edilmiştir.

İdare verilerinin yanında İSKİ'den alınan verilere göre yağmursuyu kanal inşaatı, dere ıslahı ve haliç çamur bertarafı özelinde 31.12.2024 tarihi itibarıyla İdarenin İSKİ'ye olan borcu ise 9.493.023.019,71 TL'dir. Bu bağlamda, İdare verisi ile İSKİ verisi arasında 1.535.460.798,71 TL $(9.493.023.019,71 - 7.957.562.221 = 1.535.460.798,71)$ fark bulunduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yağmur sularının uzaklaştırılması, dere ıslahları ve haliç çamur bertarafı kapsamında İSKİ tarafından yapılan işlere ilişkin borçların ödenebilmesi hususunda nakit durumuna göre planlama yapılacağı, İSKİ ile İBB kayıtları arasındaki tutar farkının ise İSKİ tarafından faturası düzenlenmiş ancak henüz İdareye gönderilerek ödeme emrine bağlanmamış giderler olduğunun tespit edildiği, İSKİ ile mutabakat sağlanması için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Protokol hükümlerine göre İBB adına yapılan söz konusu işlere ilişkin borçların İSKİ'ye ödenmesi, aynı zamanda iki idare özelinde tutulan kayıtlara ilişkin farklılığın giderilmesi için gerekli çalışmanın yapılması gerekmektedir.

BULGU 108: İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması

İdare tarafından tahsil edilen ve ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gereken bazı payların gönderilmediği görülmüştür.

a) Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İdare tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden ilçe belediyeleri için ayrılan payların, ilgili belediyelere gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun; 21’inci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu, 18’inci maddesinde, verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu, 20’nci maddesinin, 1 ve 2’nci bentlerinde, matrahın, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat olduğu (bilet bedeli dışında bağış veya başka adlar altında alınan paralar dâhil), müşterek bahislerde ise, iştirakçilerden tahsil edilen tutardan, Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar olduğu, 21’inci maddesinde nispetinin ise, biletle girilen yerlerden olan at yarışlarında %10 ve müşterek bahislerden ise %5 olduğu, hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun, “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin (c) fıkrasında ise; “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50’si” denilmek suretiyle Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılaacağı üzere, at yarışları dâhil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyelerince tahsil edilmesi ve maddede belirtilen esas ve oranlar dâhilinde ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 21.12.2022 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 6584 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla, yerli ve yabancı film gösterimlerinden ve spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden alınan eğlence vergisi oranı %0 olarak yeniden belirlenmiştir ve Karar 01.01.2023 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yapılan incelemede, Türkiye Jokey Kulübüncü Büyükşehir Belediyesine geçmiş yıllarda ödenen eğlence vergisi paylarından 2024 yılında ilçe belediyelerine aktarılması gereken bakiye tutarın 61.089.309,51 TL (35.217.660,25 TL’lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) olduğu, bu tutarın 30.892.122,14 TL’sinin (25.744.806,40 TL’lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) ödeme ve/veya ilçe belediyelerinin İdareye göndereceği Çevre Temizlik Vergisi payları ve diğer borçlarından mahsup edilmesi suretiyle gerçekleştiği, kalan bakiye 30.197.187,37 TL’nin ise (9.472.853,85 TL’lik kısmı Bakırköy Belediyesine ait olmak üzere) ödenmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre; bakiye kalan tutarların ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

b) İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere İlişkin Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin ilçe belediyelerinin sorumlu ve yetkili oldukları taşınmazlardan geçirilmesine ilişkin olarak idare tarafından tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyelerine gönderilmediği görülmüştür.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik’in “Amaç” başlıklı 1’nci maddesinin birinci fıkrasında;

“Bu Yönetmeliğin amacı; sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik’in “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu Yönetmelikte geçen;

b) Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi (EHABS): Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin altyapılarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği sistemi,

Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1’de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade eder.” denilmektedir.

Yönetmelik’in 9’uncu maddesi hükümlerine uygun olarak oluşturulan “Geçiş hakkı ücret tarifesi”nin büyükşehir ve ilçe belediyelerini ilgilendiren bölümüne aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 64: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 2,19-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,68-TL

Yönetmelik ekinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ayrıca aynı Yönetmelik’te geçiş hakkı sağlayıcısının, geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade ettiği açıkça belirtilmiştir.

Bahsi geçen bedellere ilişkin son 2 yıl üzerinde yapılan incelemede, elektronik haberleşme altyapısı üzerinden alınması gerekli olan geçiş hakkı ücretinin tüm büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde İdare tarafından takip ve tahsil edildiği; bu kapsamda 2023 ve 2024 yıllarında İdare tarafından ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken toplam 20.298.593,37 TL tahsil edildiği, bu tutardan ilçe belediyelerinin 2023 ve 2024 yılına ilişkin toplam 9.728.209,86 TL alacağının ÇTV borçlarından mahsup edilmesi suretiyle ödendiği, geriye kalan bakiye 10.570.383,51 TL’nin ise ilçe belediyelerine ödenmediği tespit edilmiştir.

Ancak yukarıda yer alan inceleme son 2 yıla ilişkindir. Bahsi geçen hesaplamaların düzenlemelerin uygulanmaya başlandığı 2013 yılından itibaren yerine getirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde, İdare tarafından takip ve tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinden, ilçe belediyelerinin tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlar üzerinden elde edilen tutarların yıllar itibarıyla ve ilgili ilçe belediyesi özelinde hesaplanması ve bu tutarların söz konusu ilçe belediyelerine gönderilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin İdare tarafından değil, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

c) Müze Paylarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İdare sınırları içerisinde bulunan müzelerin giriş ücretlerinden tahsil edilen paylardan ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken tutarların gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay” başlıklı mükerrer 97’nci maddesinin (a) bendinde; Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere belediye ve mücavir alan sınırları içindeki gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin yüzde 5’inin belediye payı olarak ayrılacağı, ayrılan bu payın tahsilini takip eden ayın 15’inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu büyükşehir belediyesine ödeneceği ve büyükşehir belediyelerince tahsil edilen bu payın yüzde 75’inin de nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin müze payı olarak 2024 yılında toplam 78.621.836 TL tahsil ettiği, bu tutardan ilçe belediyelerinin payı olan 58.966.377 TL’nin ve geçmiş yıllardan devreden 12.912.294 TL’nin toplamı olan 71.878.671 TL’nin; 39.171.603 TL’sinin ilçe belediyelerinin borçlarından mahsup edildiği, 1.919.569 TL’sinin ödeme suretiyle gerçekleştiği, geriye kalan bakiye 30.787.489 TL’nin ise ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata uygun şekilde, ilçe belediyelerinin müze paylarını aktarması gerekmektedir.

d) Yol Üstü Araç Park Yerleri İşletilmesinden Sağlanan Gelirlerin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İl genelindeki muhtelif cadde ve sokaklar üzerindeki alanların yol üstü araç park yeri olarak işlettilmesinden sağlanan gelirlerden ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarların gönderilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu; "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23 üncü maddesinin (f) bendinde de söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin % 50’ sinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23’üncü maddesinin son fıkrasında: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı/büyükşehir belediye başkanı/bağlı kuruluş genel müdürü ve saymanının şahsen sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 16.01.2014 tarih ve 207 sayılı Meclis Kararı gereği İSPARK AŞ tarafından işletilen yol üstü otoparklardan elde edilen işletme gelirin %5’inin idare hesaplarına aktarılacağı, bu tutarın %50’sinin yukarıda yer verilen mevzuat gereği idarenin geliri olduğu, geriye kalan %50’sinin ise nüfuslarına göre dağıtılacak ilçe belediye payı olduğu anlaşılmış olmakla birlikte, ilçe belediyeleri için bu kapsamda idare tarafından 22.468.998,39 TL pay hesaplandığı, bu tutarın 5.545.288,08 TL’sinin ilçe belediyelerinin borçlarından mahsup edilmesi suretiyle, 889.877,19 TL’sinin ödeme suretiyle ödendiği, geriye kalan bakiye 16.033.833,12 TL’nin ise 39 ilçe belediyesine ödenmediği tespit edilmiştir.

İdarenin mevzuata uygun olarak, söz konusu geliri ilçe belediyelerine aktarması gerekmektedir.

e) Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İlçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedeli ve ruhsat harcının bazı ilçe belediyelerine gönderilmediği görülmüştür.

24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklikten önce, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanacağı ve sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı düzenlenmiş bulunmaktaydı. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlü tarafından 26.03.2021 tarihinde yayımlanan "Altyapı kazı izni ve harcı" konulu 2021/4 sayılı genelge ile bazı özel koşullarda ilçe belediyeleri sorumluluk alanlarında yapılacak kazıya ilişkin harçları tahsil etme yetkisi, söz konusu tutarları 15 gün içinde ilgili ilçe belediyesine göndermek şartıyla yine Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; 24.12.2020 tarihinden önce doğrudan ve bu tarihten sonra da 2021/4 sayılı genelge hükümleri doğrultusunda ilçe belediyelerinin sorumluluk alanına giren yerlere ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi hesaplarına yatırılmış bulunan zemin tahrip bedelleri ve ruhsat harçlarının ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuata göre tahsil ettiği ve ilgili ilçe belediyelerine aktarması gereken toplam 56.100.475,39 TL'nin ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili bedellerin ilçe belediyelerine aktarılmasına ilişkin çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarına ilişkin olarak tahsil edilmiş bulunan zemin tahrip bedellerinin, mevzuat gereği ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

f) Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gereken imar mevzuatından kaynaklı otopark bedellerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

30.12.2020 tarihli ve 31350 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmıştır.

7261 sayılı Kanunun 29’uncu maddesiyle, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesindeki ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen üçüncü fıkrasının (d) bendinde değişiklik yapılmış ve bu bentte yer alan yer alan “otopark,” ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende “*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*” ibaresi eklenmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme; (l) bendinde ise kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptıрма, işletme, işletirme veya ruhsat verme işlemlerinin büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği belirtilmiştir.

Buna göre, değişiklik öncesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin otoparklara ilişkin kendilerine kanunla verilen yalnızca otopark yapmak görevi varken mevzuat değişikliği sonrasında bölge otoparkı yapma, işletme ve/veya işletirme veya ruhsat verme yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun’un 11’inci maddesi ile eklenen son fıkrası; “*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma*

projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” hükümlerini içermekte iken,

24.12.2020 tarihli 7261 sayılı Kanun’un 31’inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve *“İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.”* halini almıştır.

5216 sayılı Kanun’un 27’inci maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklik ile, büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun’da değişiklik yaparak ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve görevi verilmesi ile imar mevzuatı uyarınca alınması gereken otopark bedellerinin büyükşehir belediyesi yerine büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerektiğine ilişkin değişiklikler içeren 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un ilgili maddeleri Resmi Gazete’de 30.12.2020 tarihinde yayımlanmış ve aynı tarihte yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince tahsil edilmesi, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerininindir.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerekirken, 2021-2022-2023-2024 yıllarına ilişkin olarak Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli alt kodunda İdare tarafından toplam 50.021.417,36 TL tutarın tahsil edildiği bahsi geçen yıllar itibarıyla bu tutarın 4.956.472 TL’sinin ilgili ilçe belediyelerine ödendiği, bakiye 45.064.945,36 TL’nin ise ilgili ilçe belediyelerine ödenmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikler gereği, 30.12.2020 tarihinden sonra otopark bedellerinin artık ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi, tahsil edilen

bedellerin ilçe belediyelerinin kendi adlarına açtıkları otopark hesabında kayıt altına alınması, yukarıda yer verilen ve idare tarafından tahsil edilen bedellerin hak sahibi ilçe belediyelerine ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından özetle; bulgumuzun “a,b,c,d,f” bentleri ile ilgili olarak, borçların ödenememesinin sebebinin, ilçe belediyelerinden alacaklı olan kişilerin bu paylar üzerine haciz koydurması ve bu hacizler sebebiyle ödemelerin gerçekleştirilemediği ifade edilmiştir.

Ancak 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; "...Belediyenin kamu hizmetinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez." hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde; bu Kanunda, belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu hüküm altına alınmıştır. İcra ve İflas Kanunu'nda haczedilmezlik istisnaidir ve bir değer haczedilmemesi için yasal düzenleme bulunması gerekmektedir. Nitekim, yukarıda yer verilen düzenlemeler istisna kapsamında değerlendirilmelidir. Diğer yandan, alacaklı ilçe belediyelerinin Yargıtay içtihatlarına uygun şekilde bahsi geçen pay alacaklarının tahsilini ayrı özel bir hesapta takip etmesi, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin uygulanabilirliği açısından yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen ilçe belediye paylarının ilgili İdarelere aktarımının sağlanabilmesi için, ilçe belediyeleri ile gerekli yazışmaların yapılarak vergi hükmünde olan bu payların ayrı özel bir hesapta tahsil ve takip edilmesinin sağlanması ve bu payların alacaklı İdarelere gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 109: Kalkınma Ajans Payının Zamanında Gönderilmemesi

İdare tarafından Kalkınma Ajansına aktarılması gereken kalkınma ajansı payının zamanında gönderilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz

gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve Yönetilecek Fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kalkınma ajansı pay tutarının; belediyeler tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerekmektedir. Söz konusu oran 08.08.2011 tarih 2011/2168 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile binde beş olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından söz konusu payın haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılmadığı ve birikmiş borcun 237.924.986,27 TL olduğu ve ödemenin 04.09.2024 tarihinde 1.248.131,08 TL gecikme faiziyle birlikte ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; belirtilen payın zamanında ödenmesine yönelik azami hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kalkınma ajansı payının düzenli bir şekilde aktarımının yapılarak İdarenin bütçesinden gecikme faizi gibi asıl alacağa bağlı ferî alacakların doğmasının engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 110: Mevzuatı Gereği Tahsil Edilen Eğlence Vergilerinden Verem Savaş Derneği ve Darülaceze Gönderilmesi Gereken Tutarların Aktarılmaması

Eğlence vergileri üzerinden hesaplanan %10 oranındaki Darülaceze ve Verem Savaş payının zamanında aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Sosyal amaçlı yardımlar" başlıklı 103'üncü maddesinin 2'nci bendinde;

"Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10'u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10'u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; belediyelerin tahsil ettikleri eğlence vergisi hasılatının yüzde %10'unu belediye sınırları içerisinde yer alan Darülaceze müessesesine ve Verem Savaş Derneği teşkilatına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece tahsil edilen eğlence vergileri üzerinden hesaplanan %10 oranındaki 1.914.654,05 TL Darülaceze payının Darülaceze müessesesine, 1.914.654,05 TL verem savaş payı tutarının da Veremle Savaş Derneğine zamanında aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu yükümlülüklerin mevzuatın öngördüğü sürelerde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 111: Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi

Bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikme zammı/faizi tahakkuk ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı elektrik, su, doğalgaz tüketim ve iletişim/haberleşme faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı gecikmeye düşüldüğü, gecikmeye ilişkin gecikme zammının/faizinin tahakkuk ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; elektrik ve iletişim faturalarının düzenli olarak ödemelerinin yapıldığı ancak bazı faturaların, son ödeme tarihi geçtikten sonra İdareye ulaşması nedeniyle sadece ana paralarının ödendiği, gecikme faizlerinin ödenmediği, söz konusu gecikmelerin nedenlerinin incelenmesi ve kurumlar arasında yapılacak uzlaşmanın neticelenmesine kadar faturalara yansıtılmış olan gecikme faizlerinin muhasebe kayıtlarına alınmasının uygun görülmediği ifade edilmiştir. Ayrıca nakit yetersizliğinden dolayı İdarenin bağlı kurum ve kuruluşlarına (İSKİ ve İGDAŞ) ait olan su ve doğalgaz faturalarının muhasebe kayıtlarına alınarak borç kayıtlarının oluşturulduğu belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare cevabında bağlı kurum ve kuruluşlarına ilişkin borç ve takip

kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiş ise de, yıllar itibarıyla anapara ve gecikme zammı/faizi ayrımını gösteren herhangi bir kayıt sunulmamıştır.

Sonuç olarak, bazı faturaların zamanında ödenmemesinden kaynaklanan gecikme zammı/faizi ödemeleri hatalı bir uygulama olup kamu mali yönetimi açısından sürdürülebilir nitelikte de değildir.

BULGU 112: İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların, yasal süresi içinde ödenmemesine bağlı olarak hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra masrafları ödendiği görülmüştür.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “Kararların sonuçları” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasında; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği, ikinci fıkrasında ise konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Aynı Kanun’un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara,

ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde kamu idarelerince ödenmesi gereken giderler muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenirken, ilama bağlı borçların ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların öncelikle ödenmesi gereken borçlar arasında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ilama bağlı borçlar ile ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlar zamanında ödenmediği takdirde gecikme faizi ve icra masrafları gibi ek yük getirici ödemelere sebep olduğundan, öncelikle ödenmesi hususuna dikkat edilmesi gerektiği ortadadır.

Yapılan incelemede, hukuk davalarında kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisinde ilama bağlı İdare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ve icra masrafları ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

İdari yargı mercilerinin alanına giren idari davalarda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesi gereği ödemelerin yasal süresi içerisinde yapıldığı, gecikme faizi, icra vekâlet ücreti, icra faizi ve icra masrafı gibi ödemelerin genel olarak adli yargı mercilerinde hükme bağlanan kamulaştırmasız el atma davalarından kaynaklandığı anlaşılmıştır. İdare tarafından 2024 yılı içerisinde kamulaştırmasız el atma davalarından kaynaklanan 13.812.967,89 TL ve diğer davalardan kaynaklanan 52.095.811,32 TL olmak üzere toplam 65.908.779,21 TL tutarında icra faizi, icra masrafı, icra tahsil harcı, icra vekalet ücreti ve mahkeme masrafları adı altında ödemeler yapıldığı görülmüştür. Ödenen toplam tutarın ne kadarının idari yargı ilamlarından, ne kadarının adli yargı ilamlarından kaynaklandığı, İdarece yapılan tüm ödemeler Mahalli İdareler 2024 Yılı Detaylı Hesap Planına göre 830.03.04.02.04 kodunda izlendiğinden tam olarak ayrıştırılamamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin tarafı olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman, ne miktarda olacağının ve ne kadarlık bir mali yükü karşı karşıya kalınacağına bilinemeyeceği, bu türden mahkeme ilamlarına bağlı ödemelerin defaten yapılabilmesinin mümkün olmadığı, bazı ilamlarda kamulaştırmasız el atmaya ilişkin tazminat davaları gibi büyük montanlı ödemelerin tamamının yapılamamasından dolayı alacaklı vekillerinin icraya başvurabildikleri bunun da faiz ve icra vekâlet ücretine yol açmakta olduğu belirtilmiştir. Ayrıca İdarenin mali imkânları da göz önünde bulundurularak bu gibi ödemelerle ilgili gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Ancak, İdarenin hukuk biriminin görevleri arasında İdarenin taraf olduğu davaların takibinin yapılmasının da yer aldığı düşünüldüğünde, İdarenin taraf olduğu yargılamalarla ilgili kararların ne zaman ve ne miktarda olacağının takibinin yapılması ve herhangi bir gecikmeye yol açmadan ödemelerin gerçekleştirilmesinin İdarenin menfaatine olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca söz konusu ödemelerin zamanında yapılmaması, hem ödenen faiz giderlerinin artmasına hem de hak sahibi tarafından icra takibi başlatılması sebebiyle icra masrafları ödenmesine neden olmakta; diğer taraftan ise yeni bir tazminat davasına yol açma riskini de taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 8'inci ve 34'üncü maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebep olunmaması için idareler tarafından bu tür ödemelerin geciktirilmeksizin ve ödeneği bulunup bulunmadığına bakılmaksızın öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 113: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

İdare tarafından 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'ndan yapılan ödemelerin, mevzuatta belirtilen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

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

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

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 248 ve 249’uncu maddelerinde; 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik’te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların, mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen yasal düzenlemelere aykırı olarak, mevzuatta belirtilen sıraya göre yapılmadığı tespit edilmiştir. İdarenin 2024 yılından önceki dönemlere ait borç tutarları bulunmasına rağmen cari yıl ödemeleri yapılmaya devam edilmektedir. Bu kapsamda İdarenin, 31.12.2024 yılına ait kesin mizanında; 320-Bütçe Emanetleri Hesabı’nın yıllara ait kalan borç tutarlarını gösteren N-5 kalanı 20.964.594,68 TL, N-4 kalanı 153.629.108,15 TL, N-3 kalanı 947.615.145,46 TL, N-2 kalanı 2.409.123.543,03 TL, N-1 kalanı 52.704.561.990,86 TL tutarında yer almıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve aksatılması halinde kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsızlaştıracak yükleniciler tarafından yapılan işlerin hakedişlerinin ödenmesine ve KHK kapsamındaki çalışanların maaşlarının ödenmesine öncelik verildiği, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 34’üncü maddesine azami derecede uyulmaya özen gösterildiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından 5018 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesine azami derecede özen gösterildiği ifade edilmiş olsa da bulgu bünyesinde de ortaya konulduğu üzere cari yıl ödemelerinin büyük bir miktarı yapılmış olmasına karşın N-1, N-2, N-3, N-4 ve N-5 yıllarına

ait toplam 56.235.894.382,10 TL ödenmemiş ve 320-Bütçe Emanetleri Hesabında bekleyen tutar bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'ndaki tutarların, mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 114: Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması

Ödenek aktarılmadan önce belli mercilerin kararı veya onayının alınması yerine önce aktarmaların yapıldığı daha sonra gerekli prosedürün yürütüldüğü görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Diğer Hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ödenek aktarmaya yetkili makamlarla ilgili olarak;

- "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmaya Meclisin,

- "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmaya Encümenin,

- "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasında ise bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermeye Belediye Başkanının yetkili olduğu,

Belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Aktarma" başlıklı 36'ncı maddesinin ikinci fıkrasında ve "Yedek ödenek" başlıklı 38'inci maddesinde, ödenek aktarmalarında yetkili mercilere ilişkin bilgi verilmiştir. Kanun'da yer alan ödenek aktarmaya yetkili makamlarla ilgili hükümlerden farklı olarak; 36'ncı maddenin ikinci fıkrasında, ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmaların ise üst yöneticinin onayı ile (meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarma olduğu için); 38'inci maddesinde ise yedek

ödenekten diğer tertiplere ödenek aktarmanın ise encümen kararı ile yapılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ödenek aktarmalarının tamamında önce aktarma işleminin gerçekleştirilip daha sonra ilgisine göre meclis/encümen kararının veya belediye başkanı onayının alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mali sorumluluklardan kaçınma, işin zamanında ve yerinde uygulanması, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması adına gerçekleştirilen işlemlerin mevzuat açısından zamansızlık oluşturduğu, ilgili kurumlara bulgu kapsamında düzenleme yapılması için başvuruda bulunacağı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilen bütçe üzerinde ödenek aktarmaları ile değişiklik yapılması, bütçe hakkının korunması amacıyla onay mekanizmalarına tabi tutulmuştur. Konu kapsamında kanun hükümlerine riayet edilmesi, sadece mevzuata uygun işlem yapma gereksiniminden değil, bütçe hakkını zedelememek açısından da önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, ödenek aktarmalarına ilişkin işlemlerin, öncesinde gerekli meclis/encümen kararı veya belediye başkanının onayı alınarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 115: İdareye Ait Olan İktisadi İşletme Niteliğini Haiz Tesislerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdareye ait olan iktisadi işletme niteliğini haiz tesislerin bazılarında ait kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği ve mükellefiyet tesis ettirilen bazılarının da meclis kararı ve bakanlık izninin bulunmadığı görülmüştür.

a) İdareye Ait Olan Kreş ve Spor Tesislerine İlişkin Kurumlar Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi

İdare bünyesinde bulunan kreş ve spor tesislerinin kurumlar vergisi mükellefiyetinin bulunmadığı görülmüştür.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusu" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; iktisadi kamu kuruluşları vergi mükellefiyeti kapsamına alınmış

olup aynı Kanun'un "Mükellefler" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu; altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

1 Seri Numaralı Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nde iktisadi kamu kuruluşları, kamu idare ve kuruluşlarına ait veya bağlı olan tüm iktisadi işletmeleri kapsadığı, bu nedenle iktisadi kamu kuruluşları kavramının hem kamu iktisadi teşebbüslerini hem de kamu kurum ve kuruluşlarına ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen iktisadi kuruluşlar ile döner sermayeli kuruluşlar olduğu belirtilmiştir. Tebliğin (2.3) bölümünde bir iktisadi kamu kuruluşunun varlığından söz edilebilmesi için kuruluşun; kamu idareleri veya kamu kuruluşlarına ait veya bağlı olması (ait olma, sermaye bakımından; bağlı olma ise idari bakımdan bağlılığı ifade eder), sermaye şirketi veya kooperatif şeklinde kurulmamış olması, ticari, sınai veya zirai alanda devamlı olarak faaliyette bulunması gerektiği düzenlenmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; işletmenin kurumlar vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin faaliyetleri için, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulacağı, mahalli idare bütçesi içinde yapılan personel ve diğer yönetim ve donatım giderleri kurum kazancının tespitinde ve kurumlar vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde ayrıca dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, iktisadi kamu kuruluşlarının kurumlar vergisine tabi olduğu, belediyelere ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu, iktisadi kamu kuruluşlarının kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti

karşılacak kadar olması, kâr edilmemesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği, bir iktisadi kamu kuruluşunun varlığından söz edilebilmesi için kuruluşun; kamu idareleri veya kamu kuruluşlarına ait veya bağlı olması, sermaye şirketi veya kooperatif şeklinde kurulmamış olması, ticari, sınai veya zirai alanda devamlı olarak faaliyette bulunması gerektiği, işletmenin kurumlar vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin faaliyetleri için, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare bünyesinde faaliyetleri devamlı nitelikte bulunan ticari işletme niteliğini haiz 111 adet kreş ve 70 adet spor tesisi bulunduğu, bunlara ilişkin kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği, kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmemesinden kaynaklı olarak Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nde bulunan muhasebe işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yürütülen bu hizmetlerde ücretler belirlenirken herhangi bir kar amacı güdülmediği, ilgili hizmetlerin mahalli müşterek ve beledi hizmetler olarak vatandaşlara sunulduğu, spor ve kreş hizmetlerinin ticari mahiyet arz etmeyen birer kamu hizmeti olduğu, bütçe içi işletme kurup kurmama yetkisinin Belediye yönetiminin uhdesinde olduğu, İdare bünyesinde kurulmuş herhangi bir bütçe işletmenin bulunmadığı, İdarenin bir kamu kurumu olduğundan bahisle kurumlar vergisi mükellefi olmadığı, İdarenin bünyesinde kreş bulunmayıp bunların birer şefkat evi olmasından dolayı Kurumlar Vergisi Kanunu'ndan istisna olduğu ifade edilmiştir.

Halbuki; bulgu metninden de anlaşılabileceği üzere, iktisadi kamu kuruluşlarının kurumlar vergisine tabi olduğu, belediyelere ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu, iktisadi kamu kuruluşlarının kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği, bir iktisadi kamu kuruluşunun varlığından söz edilebilmesi için kuruluşun; kamu idareleri veya kamu kuruluşlarına ait veya bağlı olması, sermaye şirketi veya kooperatif şeklinde kurulmamış olması, ticari, sınai veya zirai alanda devamlı olarak faaliyette bulunması gerektiği, işletmenin kurumlar vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin faaliyetleri için, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulacağı açıktır. Nitekim, bahsi geçen işletmelerin nitelikleri itibarıyla özel gelir ve gideri olan faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir

elde etmek amacı ile yapılmakta ve münhasıran İdare çalışanlarına hitap etmeyip hizmet sunumu karşılığında hizmetten yararlanan vatandaşlardan ücret tahsil edilmektedir.

Sonuç olarak, İdare bünyesinde bulunan kreş ve spor tesislerinin kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmesi ve buna istinaden muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

b) İdareye Ait ve Kurumlar Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilen Tesislerin Meclis Kararı ve Bakanlık İzninin Bulunmaması

İdarenin ticari faaliyetlerde bulunmak üzere kurduğu işletmeleri için belediye meclis kararı ve bakanlık izninin alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (i) bendinde; bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına meclisin karar vereceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “İşletme tesisi” başlıklı 71’inci maddesinde ise; belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçeleri içinde kuracakları işletmeler ile yerine getirebilecekleri ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği’nin 3’üncü maddesinin (ç) bendinde ise; işletmenin, mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak belediyeler için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri ifade edeceği düzenlenmiştir.

Aynı zamanda, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun “Verginin konusunu teşkil eden işlemler” başlıklı 1’inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde; Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin Türkiye’de yapılan ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hükmü tesis edilmiştir. Aynı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 8’inci maddesinde; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların Katma Değer Vergisinin mükellefi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, bütçe içi işletme ile ortaklık kurulmasına belediye meclisinin karar vereceği, özel gelir ve gideri bulunan hizmetler için Bakanlıktan izin alınarak bütçe içi işletme kurulabileceği, belediyelere bağlı olarak ticari faaliyet gösteren bütçe içi işletmelerin teslim ve hizmetlerine ilişkin Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g hükmü uyarınca katma değer vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare bünyesinde kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis ettirilen bütçe içi işletme niteliklerini haiz, özel gelir ve gideri bulunan 26 adet sosyal tesis, 16 adet kent lokantası, 2 adet misafirhane ve 7 adet düğün salonunun olduğu görülmüştür. Ancak bu işletmelerin kuruluşuna ilişkin meclis kararı ve bakanlık izninin alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Belediyede Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'ne tabi olan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle kurulması gereken herhangi bir bütçe içi işletmenin bulunmadığı ifade edilmiştir.

Halbuki; bulgu metninden de anlaşılacağı üzere, bahsi geçen işletmelerin nitelikleri itibarıyla özel gelir ve gideri olan faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir elde etmek amacı ile yapılmakta ve münhasıran İdare çalışanlarına hitap etmeyip hizmet sunumu karşılığında hizmetten yararlanan vatandaşlardan ücret tahsil edilmektedir. Açıklanan sebeplerle, İdare bünyesinde bütçe içi işletme niteliğini haiz ve Kurumlar Vergisi Kanunu'na tabi işletmelerin halihazırda faaliyet gösterdiği açıktır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen düzenlemelere uygun şekilde, İdarenin ticari faaliyetlerde bulunmak üzere kurduğu işletmeleri için belediye meclis kararı ve bakanlık izninin alınması gerekmektedir.

BULGU 116: Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

İdarenin taşınır mal yönetiminde mevzuata aykırı birtakım uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmaz ve taşınır malların kaydına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme istinaden çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği 10.10.2024 tarihli ve 32688 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

a) Kullanıma Verilen Dayanıklı Taşınır Hakkında Düzenlenmesi Gereken Belgelerin Düzenlenmemesi

İdarenin, mülkiyetinde olan dayanıklı taşınırlarından kullanıma verildiği halde Taşınır Mal Yönetmeliği gereği düzenlenmesi gereken belgelerin düzenlenmediği görülmüştür.

Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik'in amacının kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin ve taşınır kullananların sorumlulukları açıklanmış olup, harcama yetkililerinin taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu, kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin ise bu taşınır en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin devam eden fıkralarında; kamu görevlilerinin kullandıklarına verilen dayanıklı taşınır, başkalarına devredemeyeceği belirtilmiş olup kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararının, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği düzenlenmesi yapılmıştır. Ayrıca ortak kullanım alanlarına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararının ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in devam eden maddelerinde ise dayanıklı taşınırın kamu görevlilerinin kullanımına verilmesi sürecine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Ambardan bir taşınır talep edildiğinde talepte bulunan birim yetkilisinin onayını taşıyan Taşınır İstek Belgesinin kullanılacağı ve taşınırın cinsine ve kullanım şekline göre Taşınır Teslim Belgesi veya Dayanıklı Taşınır Listesinin düzenleneceği belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde; Taşınır Kod Listesinde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin bunları sürekli olarak kullanacak

personale verilmesinde Taşınır Teslim Belgesinin düzenleneceği, bu belgenin vardiya usulü çalışılan yerlerde kullanılan kara taşıtları ve iş makineleri için işyerinde koordinasyonu sağlayan sorumlu yönetici adına düzenleneceği sorumlu yöneticinin de, kendisine teslim edilen taşıt veya iş makinesi ile kullanıcısını ayrıca tutulacak kayıtlarda izleyeceği ifade edilmiştir.

Demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmek suretiyle teslim edilmesi gerektiği, bu taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarına tahsis edilenler için ise istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu adına Dayanıklı Taşınırlar Listesinin düzenleneceği belirtilmiştir.

İdarenin, mülkiyetinde bulunan taşınırların kaydının yapıldığı ve yönetimi için kullanılan Taşınır Mal Programı (TMP) üzerinden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; dayanıklı taşınır niteliğindeki taşınırların yarısından fazlası hakkında kullanıma ilişkin herhangi bir belge düzenlenmediği dolayısıyla bu taşınırların İdarenin ambarlarında muhafaza edildiği izlenimine varılmıştır. Ancak yapılan incelemelerde, bu taşınırların aslında kişilerin veya ortak alanların kullanımına verildiği ancak Yönetmelik gereği düzenlenmesi gereken belgelerin düzenlenmemesi sebebiyle söz konusu taşınırların depoda muhafaza ediliyormuş gibi gözüktüğü anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda, kullanıma veya ortak alana verilen dayanıklı taşınırlar ile belge düzenlenmeyen dolayısıyla İdare depolarında görünen dayanıklı taşınırlar hakkında bilgi yer almaktadır.

Tablo 65: Kullanıma Verilip Belge Düzenlenmeyen Dayanıklı Taşınırlar

Alınan İş kalemleri	Toplam Taşınır		Taşınır Teslim Belgesi veya Demirbaş Listesi Düzenlenen Taşınır			Belge Düzenlenmeyen Taşınır			
Birimler	Adet	Parasal Değer (TL)	Adet	Parasal Değer (TL)	Adet (%)	Adet	Parasal Değer (TL)	Adet (%)	Değer (%)
255 01 01 Döşeme Demirbaşları	15.233	36.567.451,57	3.544	11.140.188,61	23%	11.689	25.427.262,96	77%	70%
255 01 02 Temsil ve Tören Demirbaşları	145.331	31.285.773,40	9.001	2.530.493,88	6%	136.330	28.755.279,52	94%	92%
255 01 03 Koruyucu Giysi ve Malzemeler	12.597	140.303.985,49	2.085	1.341.998,68	17%	10.512	138.961.986,81	83%	99%
255 01 04 Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	15.337	13.960.140,79	1.892	4.210.995,47	12%	13.445	9.749.145,32	88%	70%

255 01 05 Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	7.144	15.572.798,99	3.735	6.921.604,27	52%	3.409	8.651.194,72	48%	56%
255 02 01 Bilgisayarlar ve Sunucular	37.565	541.312.330,53	25.354	145.701.719,50	67%	12.211	395.610.611,03	33%	73%
255 02 02 Bilgisayar Çevre Birimleri	15.886	461.872.144,98	10.093	117.124.690,99	64%	5.793	344.747.453,99	36%	75%
255 02 03 Teksir ve Çoğaltma Makineleri	565	18.425.210,18	382	12.019.128,34	68%	183	6.406.081,84	32%	35%
255 02 04 Haberleşme Cihazları	74.328	244.844.618,59	19.833	64.287.897,46	27%	54.495	180.556.721,13	73%	74%
255 02 05 Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	15.639	317.286.875,56	9.895	305.267.747,22	63%	5.744	12.019.128,34	37%	4%
255 02 06 Aydınlatma Cihazları	4.506	68.240.689,37	1.506	57.600.977,13	33%	3.000	10.639.712,24	67%	16%
255 02 99 Diğer Büro Makineleri ve Aletleri Grubu	11.737	54.958.949,79	6.753	32.038.780,75	58%	4.984	22.920.169,04	42%	42%
255 03 01 Büro Mobilyaları	290.807	422.322.139,80	170.385	118.999.268,48	59%	120.422	303.322.871,32	41%	72%
255 03 02 Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	17.740	19.857.140,00	8.804	6.671.560,01	50%	8.936	13.185.579,99	50%	66%
255 03 03 Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	35.469	23.891.688,13	26.065	7.378.440,01	73%	9.404	16.513.248,12	27%	69%
255 03 04 Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	28.852	51.960.092,16	711	1.228.676,39	2%	28.141	50.731.415,77	98%	98%
255 03 05 Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	8.789	10.806.552,27	4.385	5.508.346,84	50%	4.404	5.298.205,43	50%	49%
255 04 01 Yemek Hazırlama Ekipmanları	22.117	8.552.864,56	16.616	5.481.186,82	75%	5.501	3.071.677,74	25%	36%
255 08 01 Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	6.490	16.290.149,30	2.046	904.106,96	32%	4.444	15.386.042,34	68%	94%
255 08 02 Öğrenmeyi Kolaylaştırıcı Ekipmanlar	1.648	15.584.853,62	790	7.381.062,59	48%	858	8.203.791,03	52%	53%
255 09 02 Salon Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	3.484	33.657.021,61	1.187	9.452.407,12	34%	2.297	24.204.614,49	66%	72%
255 99 Diğer Demirbaşlar	7.240	449.159.322,57	2.471	269.075.035,83	34%	4.769	180.084.286,74	66%	40%
253 Tesis Makine ve Cihazlar	79.898	2.342.814.766,46	37.482	567.492.788,83	47%	42.416	1.775.321.977,63	53%	76%

254 Taşıtlar	4.578	8.085.871.817,79	1.452	1.838.957.680,43	32%	3.126	6.246.914.137,36	68%	77%
Toplam	862.980	13.425.399.377,51	366.467	3.598.716.782,61	42%	496.513	9.826.682.594,90	58%	73%

Tabloda görüldüğü üzere, 253-Tesis Makine ve Cihazlar, 254-Taşıtlar ve 255-Demirbaşlar Hesabında izlenen taşınırların yarısından fazlası hakkında herhangi bir belge düzenlenmediği dolayısıyla bu taşınırların depolarda muhafaza edildiği izlenimi edinilmektedir. Tablodan örnek verilecek olur ise;

255 01 02 Temsil ve Tören Demirbaşlarının yüzde 94'ünün,

255 01 04 Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırların yüzde 88'inin,

255 02 01 Bilgisayarlar ve Sunucuların yüzde 33'ünün,

255 03 04 Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarlarının yüzde 98'inin,

Kullanıma verilmediği ve İdarenin depolarında muhafaza edildiği sonucuna varılmaktadır. Ancak, yapılan incelemelerde gerçek durumun bu şekilde olmadığı, bu taşınırların bir kısmının İdare personelinin kullanımına veya ortak kullanıma verildiği halde bu işlemler için Yönetmelik'te belirtilen belgelerin düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, birim yetkilisinin onayı ile ambardan talep edilen taşınırlar için; kişinin kullanımına verilecek ise Taşınır Teslim Belgesi, ortak kullanıma verilecek ise Dayanıklı Taşınırlar Listesinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Kullanıma verilen taşınırlar hakkında ilgili belgelerin düzenlenmemesi bu taşınırları kimin kullandığına dair bilginin edinilememesi dolayısıyla sağlıklı şekilde takibinin yapılamaması ve kullanım sonucu kaybolma, bozulma, yıpranma gibi sebeplerle kamu zararının meydana gelmesi durumunda sorumluluğun tespit edilememesi riskini doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda tüm birimlerin daha dikkatli hareket etmesi için 10.07.2023 tarih ve 555 sayılı Başkanlık Tebliği ile bilgilendirildiği, "Taşınır Mal İşlemleri" eğitiminde taşınır kayıt yetkililerine bilgilendirme yapılacağı ve eğitimlerin belli periyotlarla tekrarının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetinde olup kişilerin kullanımına veya ortak kullanıma verilen dayanıklı taşınırların, Yönetmelik hükümleri doğrultusunda kimin kullanımına

verildiyse o kişi üstüne ilgili belgelerin düzenlenmesi gerekmektedir.

b) Taşınır Mal Programı Üzerinden Gerçek Kişi Olmayan Kimseler Hakkında Taşınır Teslim Belgesi Düzenlenmesi

İdarenin, taşınır mallarının kullanımının ve kaydının takip edildiği Taşınır Mal Programı (TMP) üzerinden yapılan inceleme neticesinde gerçek kişiliği bulunmayan, sanal kişiler üzerine taşınır teslim belgesi düzenlenmesi suretiyle kullanıma taşınır verildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; kamu görevlilerinin kullanımlarına verilen dayanıklı taşınırları, başkalarına devredemeyeceği belirtilmiş olup kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararının, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek gerçeğe uygun değer üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca ortak kullanım alanlarına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararı ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmek suretiyle teslim edilmesi gerektiği, bu taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için ise istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu adına Dayanıklı Taşınırlar Listesinin düzenleneceği belirtilmiştir.

İdarenin, taşınır mallarının kullanımının ve kaydının takip edildiği TMP üzerinden yapılan inceleme neticesinde; gerçek kişiliği bulunmayan "08", "00", "2015-2015" gibi sanal kişilerin adlarına taşınır teslim belgesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Bahsi geçen sanal kişi adlarına düzenlenen Taşınır Teslim Belgelerine ilişkin ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 66: Üzerine Taşınır Teslim Belgesi Düzenlenen Sanal Kişiler

Taşınır 2.Düzey Hesap Kodu	Gerçek Kişi Olmayan Kullanıcı Adı					
	"08"		"00"		"2015 2015"	
	Adet	Değer (TL)	Adet	Değer (TL)	Adet	Değer (TL)
255 01 02 Temsil ve Tören Demirbaşları	303	9.482,66	1	358,60	0	0

255 01 05 Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	0	0,00	12	12.008,45	119	424.317,37
255 02 01 Bilgisayarlar ve Sunucular	0	0,00	1	1.762,92	0	0,00
255 02 02 Bilgisayar Çevre Birimleri	0	0,00	1	1.320,24	0	0,00
255 02 03 Teksir ve Çoğaltma Makineleri	0	0,00	0	0,00	0	0,00
255 02 04 Haberleşme Cihazları	0	0,00	2	11,81	0	0,00
255 02 05 Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	0	0,00	15	22.187,69	0	0,00
255 02 99 Diğer Büro Makineleri ve Aletleri Grubu	0	0,00	4	1.165,81	0	0,00
255 03 01 Büro Mobilyaları	0	0,00	235	76.190,75	63	182.181,85
255 03 02 Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	0	0,00	93	50.728,60	153	111.723,84
255 03 03 Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	0	0,00	28	1.994,92	503	39.182,82
255 09 02 Salon Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
255 99 Diğer Demirbaşlar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
253 Tesis Makine ve Cihazlar	0	0,00	58	76.896,01	0	0,00
Toplam	303	9.482,66	450	244.625,80	838	757.405,88

Tablodan da görüleceği üzere, gerçek kişiliği bulunmayan sanal kişiler üzerine farklı nitelikte demirbaş niteliğinde taşınır teslim edilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Taşınır Mal Yönetmeliğine aykırı olan bu uygulama bahsi geçen taşınırın kontrolünü imkânsız hale getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda tespit edilen sanal kişilere ait kayıtların düzeltilmesi gerekliliğinin düzenlenen eğitimlerde taşınır kayıt yetkililerine bildirildiği ve bu hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetinde bulunan demirbaş ile makine ve cihaz niteliğindeki dayanıklı taşınırın kullanıma verildiklerinde bu taşınırın kullanacak olan İdarede görev yapan gerçek kişiler adına Yönetmelik ekinde yer alan Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmesi gerekmektedir.

c) Bazı Personel Adına Taşınır Teslim Belgesi Düzenlenmek Suretiyle Çok Sayıda Taşınır Teslim Edilmesi

İdarenin, taşınır mallarının kullanımının ve kaydının takip edildiği TMP üzerinden yapılan inceleme neticesinde kişiler üzerinde çok fazla taşınır olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'unucu maddesinde; ambarlardan Taşınır İstek Belgesi düzenlemek suretiyle talep edilen ve kullanıma verilen taşınırlarla ilgili olarak Taşınır Teslim Belgesi veya Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin düzenlenmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'te Taşınır Teslim Belgesi ile ilgili olarak, Taşınır Kod Listesinde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin bunları sürekli olarak kullanacak personele verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi düzenleneceği, Taşınır Teslim Belgesinin, vardiya usulü çalışılan yerlerde kullanılan kara taşıtları ve iş makineleri için işyerinde koordinasyonu sağlayan sorumlu yönetici adına düzenleneceği, sorumlu yöneticinin, kendisine teslim edilen taşıt veya iş makinesi ile kullanıcısını ayrıca tutulacak kayıtlarda izleyeceği, demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde de Taşınır Teslim Belgesi düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bahse konu Yönetmelik'te, Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj, servis, bahçe gibi ortak kullanım alanlarına tahsis edilenler için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenleneceği, bunlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmeyeceği ve Dayanıklı Taşınırlar Listesi, istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı düzenlenmiştir.

İdarenin taşınırlarının takibi ve kaydı için kullanmış olduğu TMP üzerinden yapılan incelemede; birimlerde "kişilerin bizzat kullanımına" verilen demirbaş, makine ve cihazların bu kişilere tesliminde Taşınır Teslim Belgesinin sadece teslim edilen kişi için düzenlenmesi yerine, başkalarının kullanımında olan taşınırlar için o birimde görevli olanlardan herhangi bir görevli üzerine Taşınır Teslim Belgesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Farklı birimlerde üzerinde çok fazla sayıda taşınır bulunan kişiler hakkında aşağıda örnekler yer almaktadır.

Tablo 67: Kişiler Adına Teslim Edilen Dayanıklı Taşınırlar

Birim	Kişi	Adet	Taşınır Toplam Değeri
Avrupa Yakası Hal Şube Müdürlüğü	(A)	1.435	7.791.197,69
İstanbul Darülaceze Şube Müdürlüğü	(B)	457	554.269,05
Elektronik Sistemler Şube Müdürlüğü	(C)	5.077	12.516.471,43
	(D)	1.504	8.513.018,47

Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü	(E)	553	472.248,52
	(F)	788	1.339.226,36
	(G)	17.908	4.925.865,50
Yeşil Alan ve Tesisler Yapım Şube Müdürlüğü	(H)	3.914	31.044.423,01
Sağlık ve Hıfzıssıhha Şube Müdürlüğü	(I)	2.771	3.560.459,52
Bağımlılıkla Mücadele ve Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü	(K)	1.178	2.009.417,23
İşletmeler Şube Müdürlüğü	(L)	13.190	16.383.411,53
Hayat Boyu Öğrenme Şube Müdürlüğü	(M)	1.140	141.424,79
Anadolu Yakası Mezarlıklar Şube Müdürlüğü	(N)	403	2.109.931,91

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınırın muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırın en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda tüm birimlerimizin taşınır mal işlemlerinde daha dikkatli hareket etmesi gereken hususlara yönelik olarak 10.07.2023 tarih ve 555 sayılı Başkanlık Tebliği yayınlandığı bu hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen söz konusu uygulamanın, mevzuata aykırılığı yanında, Yönetmelik'te "kişilerin bizzat kullanımına" verilen demirbaş, makine ve cihazlar Taşınır Teslim Belgesinin düzenlenmesi zorunluluğu ile bu taşınırın muhafazasında "kullanan-sorumludur" ilkesinin benimsendiği, kurumun uygulamasında ise "üzerinde kayıtlı olan-sorumludur" anlayışının ön plana çıktığı, bu durumun ise Yönetmelik'teki sorumluluk anlayışı ile çeliştiği değerlendirilmektedir.

d) Taşınır Sicil Numaralarının Taşınır Üzerinde Yer Almaması

Taşınır sicil numaralarının taşınır üzerinde yer almadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde;

"Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı

Taşınır Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur.”

Düzenlemesi yer almaktadır.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, dayanıklı taşınırlara verilen sicil numaraları, taşınıra ilişkin kimlik bilgisi niteliğindedir ve taşınırı emsallerinden ayıran bir kriterdir. Dayanıklı taşınırların numaralandırılması ve bunların o taşınır üzerinde belirtilmesi hem kullanıma verilen hem de ambarda bekletilen taşınırların İdare tarafından takibine imkân tanıyan önemli bir uygulamadır.

Yapılan incelemede, İdarenin sahip olduğu taşınırlarına TMP üzerinden sicil numarası verildiği, ancak bu numaraların Yönetmelik’te belirtildiği üzere taşınırın üzerinde gösterilmediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla taşınırların yönetiminde çeşitli aksaklıklar yaşanmaktadır. Örneğin, Yönetmelik’in 10’uncu maddesinde sayılan belge ve cetvellerden Taşınır Teslim Belgesi, sicil numaraları, o taşınırlar üzerinde belirtilmediğinden hangi taşınırın kimin üzerine zimmetli olduğunu göstermemektedir. Bir başka ifadeyle, taşınırı emsallerinden ayıran herhangi bir bilgi olmadığından kullanıma verilen taşınır ile kullanılan taşınırın aynı olup olmadığının kontrolü yapılamamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda tüm birimlerimizin taşınır mal işlemlerinde daha dikkatli hareket etmesi gereken hususlara yönelik olarak 10.07.2023 tarih ve 555 sayılı Başkanlık Tebliği yayınlandığı bu hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kullanımında bulunan taşınırlara ait sicil numaraları taşınırların üzerinde yer almalıdır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taksi Durağı Yerlerinin Bedel Alınmadan Ruhsatsız Şekilde Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 100 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Deniz Taşımacılığı Alanındaki Kullanım Haklarının Devrine İlişkin İşlerde Mevzuat ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması ve Gerekli Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 97 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması” başlığıyla 108 numaralı bulgunun (e) kısmı içerisinde düzenlenmiştir.
Kültürel Etkinlikler ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüklerinin Torba İhalelerinde İhale Mevzuatındaki Hükümlere Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Bazı Organizasyon İhalelerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Yapım İşİ İhalelerinde Projesinde Yer Almayan İmalatların Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 18 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 39 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hafriyat Sahaları İşletme Gelirlerinden Bazı İlçe Belediyelerine Pay Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 88 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Bazı Kişi, Vakıf ve Kurumlara İndirim veya	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 72 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Ücretsiz Tarife Uygulanması			
Alt Yüklenici Sözleşmelerine İlişkin Gerekli Kontrollerin Sağlanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 30 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikmeye Düşülmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 111 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Düzenleme Ortaklık Payı Uygulanması Dışında Kalan ve Belediyeye Terk Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında “Düzenleme Ortaklık Payı Konusu Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması” başlığıyla 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Spor Tesislerinin İşletilmesi İhalesi ile İlgili Olmayan İşlerin İhale Kapsamında Alınması ve Teknik Şartnamenin Açık ve Anlaşılır Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2023 yılına kıyasla söz konusu hatalı uygulamada yer alan hususlara ilişkin azalma olsa da İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Spor Tesisleri, Okul Spor Salonları ve Spor Merkezlerinin İşletilmesi ve Hazır Halde Bulundurulması Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması” başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcının Sürekli Hale Getirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 81 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Haklar ile Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Şirketlerine Devredilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 45 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 40 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarımının Kesin Kabul İşlemleri Sonrasında Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 51 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Yapım İşleri Kapsamında Ödemesi Yapılan KDV Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında “İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması” başlığıyla 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Birim Fiyat ve Standartlar Şube Müdürlüğü'nün Görev Alanının Büyükşehir Belediyesinin Tüm Birimlerini Kapsar Hale Getirilmemiş Olması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 23 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İlçe Belediyelerinin Tasarrufunda ve/veya Sorumluluğunda Olan Yerlere İlişkin Geçiş Hakkı Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi ve İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması" başlığının altında 108 numaralı bulgunun (b) kısmı olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen veya Tahsis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Taşınmazlardan Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması" başlığıyla 58 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İSPARK AŞ Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatsız Şekilde Faaliyet Göstermesi ve Park Eden Araçlar İçin Sigorta Yaptırılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması" başlığının altında 76 numaralı bulgunun (b) kısmı düzenlenmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması" başlığının altında 76 numaralı bulgunun (c) kısmında düzenlenmiştir.
İdareden Ruhsat veya İzin Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 80 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması" başlığıyla 113 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurularak Hizmet İmtiyazı Sağlanan Taşınmazların Bazılarının Hizmet	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" kısmında "İşletme Hakkı Devredilen ve İrtifak Hakkı Kurulan Taşınmazlardan Bazılarının Hizmet İmtiyaz

İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi			Varlıkları Hesabında İzlenmemesi" başlığıyla 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Tarafından Kiraya Verilen İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması" başlığının altında 76 numaralı bulgunun (a) kısmı olarak düzenlenmiştir.
Yapımı Gerçekleştirilen Bazı İşlerin Geçici Kabulleri Yapılmadan ve Teslim Tutanakları Olmadan İşletmeye Açılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 34 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Uygulama Projesi Hazırlanarak İhalesi Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde, İşin Yapılması Sırasında Proje Değişikliklerine Gidilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 21 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Yapım İşlerinin Farklı Yapım İhaleleri Kapsamında Tamamlanması ve Bu Yöntemin Genel Bir Usul Haline Getirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 19 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Yapım İşlerinde Gerekli Mülkiyet İşlemleri Yapılmadan İhaleye Çıkılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 20 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Serimi Yapılan Asfalt İşlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "Serimi Yapılan Bazı Asfaltlardan Herhangi Bir Numune Alınmaması veya Geç Alınması" başlığıyla 24 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 41 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Yer Alan Araçların Trafik Tescil Kayıtları ile Envanter Kayıtlarının Uyuşmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Yapılan tespit sonrasında İdare tarafından yapılan çalışma neticesinde uyuşmazlığa sebep olan bazı araçlar tespit edilmiş olmasına karşın İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 93 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Toplu Taşıma Hizmetlerinde Kullanılan İstanbulkartın Usulsüz Kullanımına İlişkin Yaptırımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 99 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması veya Hiç Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Ödenek Aktarması Gerçekleştikten Sonra Yetkili Merciden Karar/Onay Alınması" başlığıyla 114 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kiralama Yoluyla Edinilen Araçların Takibinin Yapılamaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 94 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kreş, Yurt ve Spor Tesislerinin İşletilmesine Yönelik Faaliyetler Nedeniyle Katma Değer Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi ve İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, farklı yönleriyle benzer uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İdareye Ait Olan İktisadi İşletme Niteliğini Haiz Tesislerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla 115 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Geçici Görevlendirmelerin Süresiz Hale Getirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 68 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin İdarede İstihdam Edilmesi" başlığıyla 65 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kalkınma Ajans Payının Zamanında Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Kalkınma Ajans Payının Zamanında Gönderilmemesi" başlığıyla 109 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 48 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Şekilde Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında " İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması" başlığının altında 108 numaralı bulgunun (a) kısmı olarak düzenlenmiştir.
Yol Üstü Araç Park Yerleri İşletilmesinden Sağlanan Gelirlerin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında " İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması" başlığının altında 108 numaralı bulgunun (d) kısmı olarak düzenlenmiştir.
Yapı Ruhsatı Aşamasında İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin İdarece Tahsil Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında " İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması" başlığının altında 108 numaralı bulgunun (f) kısmı olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "İdarenin Tasarrufu Altında Olan ve İmar Planında Yeşil Alan ve Park Olarak Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi ve İşgallere Süreklilik Kazandırılması" başlığıyla 49 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Kiraya Verilen Taşınmazların Bazılarında Kiracı Tarafından Sigortalarının Yapılmaması” başlığıyla 56 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Banka Hesaplarından Doğrudan Kesilen Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hizmet Alımı İhalelerinde Mevzuata Aykırı Şekilde Akaryakıt Dâhil Araç Kiralamalarına Yer Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Taşıt Kiralama İhalelerinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması” başlığıyla 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Dolmabahçe Levazım Baltalımanı Hattı Karayolu Tünelleri Mühendislik Hizmet	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer

Alım İşi İhale Dokümanında Teklif Bedeli Artırıcı Hükümlerin Bulunması ve Bu Hükümlerin Gerçekleştirilmesine İlişkin Herhangi Bir Kontrolün Yapılmaması			Bulgular” kısmında 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı İlçe Belediyelerince İdareye Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 83 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Çöp İmha Tesislerinin Kuruluşu İçin Ayrılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 77 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Harç Konusu Olan Hizmetlerden Ayrıca Ücret Tahsil Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 79 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısımdan İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların Sehven İdare Hesaplarına Aktarılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısımdan İlçe Belediyeleri Fon Hesaplarına Aktarılması Gereken Tutarların İdare Hesaplarına Aktarılması" başlığıyla 73 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Organize Sanayi Bölgeleri Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 87 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında " İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması" başlığının altında 76 numaralı bulgunun (a) kısmında düzenlenmiştir.
Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 84 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdareye Ait Araç Muayeneleri İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İdareye Ait Araç Muayeneleri

Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Yapılması			İçin Harcama Yetkilisi Mutemedine Verilen Kredilerle İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla 95 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 36 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Kullanılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, İller Bankası ile temasa geçilmesine karşın hatalı uygulamanın 2024 yılında da tam olarak ortadan kaldırılamadığı anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Danışmanlık Hizmet Alımıyla Edinilen Plan/Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında “Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Bazı Tutarların Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi” başlığıyla 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhale Sonuçlarının Öngörülen Sürede Kamu İhale Kurumuna Bildirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 29 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yeni Birim Fiyat Uygulanan İşlerde Poz Onayı Alınmadan İmalatların Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 27 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Reklam Alanlarının İşletilmesi İşleri ve Bazı Taşınmazların Kiralama İhalelerinde İhale Dokümanında Rekabeti Kısıtlayıcı Hususlara Yer Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 37 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Tasfiye Edilerek Kesin Hesabı Yapılmayan İşler İçin İhaleye Çıkılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 35 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarece Toplanan Asfalt Kırıklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 28 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Tasarruf Hakkı İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil Bedellerinin İlçe Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, ilgili ilçe belediyesi ile muhtelif yazışmalar yapılmış olmasına karşın aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 43 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

On Farklı İştirak Şirketten Doğrudan Temin Personel Hizmet Alımı Yapılması ve Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Belediye Şirketlerinden Yapılan Doğrudan Personel Hizmet Alımlarında Çalıştırılan Personel Arasındaki Mali ve Sosyal Hak Dengesinin Korunamaması” başlığıyla 69 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Özel Deniz Taşımacılığı Kapsamında Faaliyette Bulunan Deniz Motorlarına İhalesiz ve Süresiz Olarak Plaka Tahsis Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Bazı Toplu Taşıma Araçlarına Ait Plakaların UKOME Tarafından Alınan Karar ile Süresiz ve İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi" başlığının altında 91 numaralı bulgunun (b) kısmı düzenlenmiştir.
Öğrenci ve Personel Servislerine İhalesiz ve Süresiz Plaka Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Bazı Toplu Taşıma Araçlarına Ait Plakaların UKOME Tarafından Alınan Karar ile Süresiz ve İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi" başlığının altında 91 numaralı bulgunun (a) kısmında düzenlenmiştir.
İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 59 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 44 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Ticari Taksi ve Dolmuş Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Tahsis İşlemlerinin Düzeltilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 92 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Toplu Taşıma Hizmetlerinin İhalesiz Olarak Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak Gördürülmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında "Toplu Taşıma Hizmetlerinin Özel Halk Otobüsleri Şirketleri ve Diğer Ulaşım Şirketleri ile Doğrudan Sözleşme Yapılarak İhalesiz Bir Şekilde Gördürülmesi" başlığıyla 96 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediyesine Ait Lojmanların Tahsisine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 52 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İdare Tarafından Kiraya Verilen veya Son 3 Yılda Geçici Kabulü Yapılan Yapılardan Bazılarının Yapı Ruhsatı ve/veya Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 54 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcının Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Mükerrer Şekilde Tahsil Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 86 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bağlı Kuruluştan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında “Bağlı Kuruluştan Alınan Borç Tutarlarının Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında İzlenmemesi ve Sürekli Borç Ötelemesi İşlemi Yapılması” başlığıyla 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasıyla İlgili Harcamaların İSKİ Hesaplarına Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Yağmur Sularının Uzaklaştırılması, Dere Islahları ve Haliç Çamur Bertarafı Kapsamında Yapılan İşlere İlişkin Bedellerin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine Gönderilmemesi” başlığıyla 107 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İstihdamı Kanunlarla Zorunlu Tutulan Kesimlere Mevzuatta Öngörülen Sayıda İstihdam Sağlanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 64 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belediye Şirketi Personelinin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Toplu İş Sözleşmesine Aykırı Olarak Başkanlık Oluru ile Artış Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Şirket Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Uygulanacak Artış Oranının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Belirlenmesi” başlığıyla 71 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Daire Başkanlığı Kadrosunun Sınavsız Yükselme Aracı Olarak Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Daire Başkanlığı Kadrosuna Atanan Personelden Bazılarının Görevini İfa Etmeksizin Daha Alt Unvanlara Görevlendirilmesi” başlığıyla 63 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Görev ve Yetki Tanımı Belli Olmayan Daire Başkanlarının Atanması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Meclis Kararı ile Oluşturulan Birim Sayısından Daha Fazla Birim Yöneticisi Bulunması ve Yönetici Maaşı Ödenmesi” başlığıyla 61 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İdare Şirketinden Sağlanan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında İhale Dokümanında Personel Sayısına Yer Verilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı Tarafından Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımında Hatalı Uygulamalar Bulunması” başlığıyla 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yüklenicinin Yaklaşık Maliyete Kıyasla Çok Yüksek Fiyat Teklif Ettiği İş Kalemlerinde Aşırı İş Artışı Yapılması ve Düşük Fiyatlı İşlerin Hiç Yapılmaması veya Az Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Bazı Yapım İşlerinin İhale Yaklaşık Maliyetine Kıyasla Yüksek Bedelle Tamamlanması” başlığıyla 16 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Katı Atık Tesislerindeki Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elde Edilen Karbon Emisyon Azaltım Kredilerinin Satışından İdareye Pay Verilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 89 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Katı Atık Tesislerinin İşletme Hakkının Devrinde İdare Ciro Paylarının Düşük Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 90 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 78 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütçe İçi İşletmelere İlişkin Meclis Kararı ve Bakanlık İzninin Bulunmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, farklı yönleriyle benzer uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İdareye Ait Olan İktisadi İşletme Niteliğini Haiz Tesislerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla 115 numaralı bulgunun (b) kısmında düzenlenmiştir.
Binek Araç Kiralamalarının Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhalelerin İçinde Temin Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mevzuatı Gereği Tahsil Edilen Eğlence Vergilerinden Verem Savaş Derneği ve Darülacezeye Gönderilmesi Gereken Tutarların Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 110 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer

Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması			Bulgular” kısmında 82 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin Bazı İlçe Belediyelerine Ait Şirketler Tarafından Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 102 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Müze Paylarının İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında " İlçe Belediye Paylarının İlgili İdarelere Aktarılmaması" başlığının altında 108 numaralı bulgunun (c) kısmında düzenlenmiştir.
Park Alanı Olarak Meclis Kararı Alınan Taşınmazın İdarece Satılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 47 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 112 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin İştiraklerinden Yapılması Gereken Gelir Tahsilatlarının Yeterli Düzeyde Gerçekleşmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 74 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Geçici ve Kesin Kabul İşlemleri Arasındaki Sürenin Teminat Süresini Aşacak Şekilde Fazla Olması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 32 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.