



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA 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	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	177

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumunu Gösterir Tablo	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 Tablosu	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	6
Tablo 7: Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedar Olduğu Şirketler Tablosu	8
Tablo 9: Sanatçı ve Organizasyondan Oluşan Konser Örneği Tablosu	38
Tablo 10: Sanatçı, Organizasyon ve Sahne Kurulumundan Oluşan Konser Örneği Tablosu	38
Tablo 11: İhale Usulü Belirlendikten Sonra Yetki Belgesi Alınan İş Örnekleri Tablosu	42
Tablo 12: ÇK-İ-2 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu	45
Tablo 13: ÇK-AN-17 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu	46
Tablo 14: ÇK-İ-12 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu	46
Tablo 15: Resmi Rayiçlere Kıyasla Sözleşme Fiyatı Yüksek Belirlenmiş İş Kalemleri Tablosu	47
Tablo 16: Yaklaşık Maliyet ile Firma Tekliflerinin Detaylı Karşılaştırılması Tablosu	50
Tablo 17: Belediye Borçlarının Ödenme Düzenine İlişkin Tablo	52
Tablo 18: Teknik Kriterleri Sağlamadığı Halde Kabul Edilen Malzemeler Tablosu	54
Tablo 19: Kiralanan Araçların Yaklaşık Maliyetleri Tablosu	60
Tablo 20: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceğine İlişkin Tablo	61
Tablo 21: Ödeme Gecikmesinden Dolayı Verilen Süre Uzatımlarına İlişkin Örnek Tablo	71
Tablo 22: Revize Fiyat Uygulanan İş Kalemlerine İlişkin Bilgiler Tablosu	74
Tablo 23: Tarife ve Reklam Alanları Gelirlerine İlişkin Tablo	121
Tablo 24: Cadde ve Sokakları İşgal Eden Hastaneler Tablosu	136

Tablo 25: İhale Öncesi ve Sonrası Örnek Kira Tutarlarını Gösterir Tablo	150
--	------------

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirket
ABB	Ankara Büyükşehir Belediyesi
ANFA	Anfa Altınpark İşletmeleri Limited Şirketi
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
AYM	Anayasa Mahkemesi
DMO	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
EGO	Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EÜTS	Elektronik Ücret Toplama Sistemi
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KBK	Kurulca Belirlenecek Katsayı
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
PORTAŞ	Portaş Proje İnşaat Taahhüt Asfalt Sanayi ve Ticaret A.Ş.
TNB	Türkiye Noterler Birliği
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRKAK	Türk Akreditasyon Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
PTF	Piyasa Takas Fiyatı
YEKDEM	Yenilenebilir Enerji Kaynaklarını Destekleme Mekanizması

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Araçların ABB Adına Tescil Edilmiş Araçlarla ve Sigorta Ettirilen Araçlarla Tutarsız Olması
2. Asgari Ücret Destek Tutarına İlişkin Hakediş Raporu Uygulamalarının ve Vergi Hesaplamalarının Hatalı Yapılması
3. Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması
4. Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Oluşturulmaması
5. Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Kayıtlı Olmayan Varlıkların Bulunması
6. Satın Alınan Şirketler İçin Yapılacak Ödemelerin Sermaye Taahhütleri Hesabına Kaydedilmesi
7. Muhasebe Kayıtlarında Çeşitli Hatalar Yapılması ve Birleştirilmiş Veriler Defterinin Değiştirilerek Gönderilmesi
8. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Başkent Kart Ekosisteminin Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi Sebebiyle EGO Tarafından Gerçekleştirilecek Elektronik Ücret Toplama Sistemi Ana Bayilik ve Sunucu Hizmeti İşinde Rekabetin Engellenmesi
2. Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilmesi İşinde Uygulama Hataları Bulunması
3. Alınan Konser Hizmetlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
4. İhaleye Çıkılmadan Belediye Şirketine Anıt Yaptırılması
5. Protokol Kapsamında Belediye Şirketine Yaptırılan Rekreasyon Alanı İçin Belirlenen Sözleşme Birim Fiyatlarının Yüksek Olması

6. Muhtelif Malzeme Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
7. Elektrik Alımlarına İlişkin İhalede Standart Usullere Uyulmaması
8. Araç Kiralama Hizmet Alım İhalesindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması
9. Yasaklama Kararında Kamu İhale Mevzuatı Düzenlemelerine Uyulmaması
10. İş Artışlarına İlişkin Meclis Kararlarının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Alınmaması
11. Akaryakıt Alımlarında Yakıtın Test Raporlarının Teknik Şartnamedeki Ölçütlerin Tamamını Test Etmeye Yetkili Olmayan Test Şirketi Tarafından Düzenlenmesi
12. Nakit Yönetiminin Tam Olarak Planlanamaması Sebebiyle Yapım İşlerinde Sürelerin Uzaması
13. Yapım İşİ Sözleşmelerine Revize Birim Fiyat Üst Sınırına İlişkin Hüküm Konulmaması
14. Özel İmalat Tır Dorsesi Alımında Teknik Şartnamenin Değiştirilmesi
15. Revize Birim Fiyat Belirlenirken Resmi Analiz ve Rayiç Kıyaslamasının Yapılmaması
16. Araç Kiralama Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
17. Ticaret Odası Rayiçlerinin İhale Tarihinin İçinde Bulunduğu Ayın Fiyatına Dönüştürülmesinde Hata Yapılması
18. Mal Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
19. Yapım İşinin Mal Alım İşİ Olarak İhale Edilmesi
20. İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması
21. Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması
22. Vergi Borcu Olan Belediye Şirketlerine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Borç Sorgulaması Yapılmasına Rağmen Kesinti Yapılmaması
23. Sosyal Yardım Ödemelerinde Koordinasyonun Olmaması, Fiziki ve Uzaktan İncelemenin Yetersizliğinin Oluşturduğu Riskler Bulunması
24. Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketlerin Alt Şirketlerinin Satın Alınması

25. Katı Atık Taşınması Hizmet Alım İşinde Karayollarında Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Aşılması
26. Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Kullandırılması
27. Asansör Periyodik Kontrol İşinde Muayene Kuruluşunun İlgili Yönetmelikte Belirtilen Usuller Dışında Görevlendirilmesi
28. Belediye Şirketine Doğrudan Araç Satılması ve Bu Araçlar İçin Fiyat Takdirinden Sonra Bakım Onarım Yapılması
29. Sahipsiz Hayvanlar Hakkında Yapılması Gereken İşlemlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
30. Doğrudan Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi
31. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması
32. Toptancı Haline Bildirim Yapılmayan Mallar İçin İdari Para Cezası Kesilmemesi
33. Karbon Emisyon Azaltım Kredisi Satışından Pay Alınmaması
34. Çocuk Etkinlik Merkezlerinden Elde Edilen Gelirin Giderleri Karşılamaması
35. Reklam Alanlarının Kiralanmasında Verimliliğin Sağlanamaması ve Gelir Tarifesinde İndirim Yapılan Şirketlerin Belirlenme Usulünde Netlik Bulunmaması
36. İlan ve Reklam Vergisi Faaliyetlerinin ve Beyanlarının Kontrolüne Yönelik İşlemlerin Yapılmaması
37. İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması
38. Harç Konusu Olan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
39. Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
40. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
41. Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Olarak Gönderilmemesi

42. Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
43. Bazı Cadde ve Sokakların Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararı Olmamasına Rağmen Kullanılması
44. Belediye Şirketine Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması
45. Belediye Taşınmazlarının Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Türkiye Barolar Birliğine Tahsis Edilmesi
46. İlçe Belediyeleri Tarafından Taksi Durağı Kiralanması
47. Taksi Duraklarını Ruhsatlandırma ve Denetleme İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi
48. Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Esnaf Odasına Kiralanması
49. Taşınmaz Kiralamalarında Kira Süresi Sona Eren Kiracıların Tahliye Edilmemesi
50. Rekreasyon Alanlarındaki İşgallerde Mevzuatın Gereklerinin Yerine Getirilmemesi
51. Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal ve Rayiç Bedellere Göre Güncellenmemesi
52. Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması
53. Ön Ödeme Kredilerinin Mal Hizmet Sağlayıcısı Yerine Aynı Birimden Bir Memura Nakden Ödenmesi
54. İlk Kez İşe Alınan Şirket Personeli Hakkında Arşiv Araştırması İşlemlerinin Mevzuatta Öngörüldüğü Şekilde Yapılmaması
55. Belediye Şirketlerinin Çeşitli Kurullarında Yer Alan Üye veya Başkanların Asgari Ücretin Gelir Vergisi İstisnasından Mükerrer Yararlanmasını Önleyecek Bir Mekanizmanın Bulunmaması
56. Meclis Üyelerinden Bazılarının Asgari Ücretin Gelir Vergisi İstisnasından Mükerrer Yararlanmasını Önleyecek Bir Mekanizmanın Bulunmaması
57. Belediye Şirketleriyle Yapılan Sözleşme Yenilemelerinde Yeni İşyeri Sicil Numarası Alınması
58. Belediye Şirketlerine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Çeşitli Hatalar Bulunması

59. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

60. Bütçe İçi İşletme Kurulmaması

61. Bütçe Tertiplerinin Yanlış Kullanılması ve Ödenek Aktarmalarının Hatalı Yapılması

62. Kredi Kartı Tahsilatlarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde Öngörülen Sürede Belediye Hesaplarına Aktarılmaması

63. Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında Kayıtlı Tutarların Önemli Bir Kısmı Uzun Vadeli Olmasına Rağmen Kısa Vadeli Hesapta Takip Edilmesi

64. 2024 Yılı Açılış Kaydında Hatalar ve Tutarsızlıklar Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 147 üyeden oluşmaktadır.

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

Büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden şube müdürü ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Kurumun teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı beş genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 30 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili genel sekreter yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumunu Gösterir Tablo

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	7542	3899
Sözleşmeli Personel		6
Kadrolu İşçi	3790	67
Toplam	11332	3972
375 KHK kapsamındaki şirket işçileri	-	17027

ABB'nin Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) olmak üzere 2 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

EGO, 16.12.1942 tarih ve 4325 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 koordinasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan ASKİ ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde 2560 sayılı Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 19 adet 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. Kurumun 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 Ankara Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yıl 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

E-Kod	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	3.849.562.000,00	0	98.671.000,00	3.948.233.000,00	3.563.932.809,90	384.300.190,10
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	308.329.000,00	0	12.145.000,00	320.474.000,00	306.523.437,80	13.950.562,20
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.246.579.000,00	3.850.000.000,00	1.755.767.298,00	24.852.346.298,00	24.806.642.157,59	45.704.140,41
4	Faiz Giderleri	100.000.000,00	0	913.800.000,00	1.013.800.000,00	1.013.772.985,55	27.014,45
5	Cari Transferler	10.210.960.000,00	1.500.000.000,00	1.027.283.650,00	12.738.243.650,00	12.733.033.757,81	5.209.892,19
6	Sermaye Giderleri	15.939.320.000,00	3.650.000.000,00	1.218.877.052,00	20.808.197.052,00	20.745.552.095,78	62.644.956,22
7	Sermaye Transferleri	100.250.000,00	0	395.190.000,00	495.440.000,00	495.186.085,40	253.914,60
8	Borç Verme	645.000.000,00	0	1.118.003.000,00	1.763.003.000,00	1.762.615.785,90	387.214,10
9	Yedek Ödenek	5.600.000.000,00	1.000.000.000,00	-6.539.737.000,00	60.263.000,00	0	60.263.000,00
Toplam		56.000.000.000,00	10.000.000.000,00	0,00	66.000.000.000,00	65.427.259.115,73	572.740.884,27

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı gider bütçesi için 56.000.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup gider türlerinin hiçbirinde önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Yıl içinde alınan 10.000.000.000,00 TL ek bütçe ile yılsonu bütçesi 66.000.000.000,00 TL olmuş, 65.427.259.115,73 TL bütçe gideri yapılmış, 572.740.884,27 TL ödenek iptal edilmiş, gider türlerinin hiçbirisi için ertesi yıla ödenek devri olmamıştır. Tabloda

yer alan "Borç verme" tutarı metro projeleri için merkezi idare tarafından EGO'nun borçlandırılması ve kaynağından kesinti yapmak amacıyla ABB gelirlerinden kesilen tutarlar için öngörülen ve harcanan tutardır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelir Türü	Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilat Tutarı	Red ve İadeler	Gerçekleşen Net Tahsilat	Gerçekleşme Oranı %
01 Vergi Gelirleri	345.500.000,00	234.872.413,37	297.932,13	234.574.481,24	68
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.298.100.000,00	3.092.556.978,79	30.197.959,39	3.062.359.019,40	133
04 Alınan Bağış ve Yardımlar	13.000.000,00	19.113.532,49	75.000,00	19.038.532,49	146
05 Diğer Gelirler	57.590.400.000,00	52.414.385.025,71	82.583.345,80	52.331.801.679,91	91
06 Sermaye Gelirleri	4.078.000.000,00	1.131.249.445,89	5.839.765,67	1.125.409.680,22	28
08 Alacaklardan Tahsilat	725.000.000,00	345.016.525,43	0	345.016.525,43	48
Red ve İadeler (-)	-100.000.000,00	-	-	-	-
TOPLAM	64.950.000.000,00	57.237.193.921,68	118.994.002,99	57.118.199.918,69	88

Buna göre 2024 yılında toplam bütçe geliri %88 seviyesinde gerçekleşmiştir. En önemli gelir kalemi olan “merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar” kalemini de içeren “Diğer gelirler” tahminlere oldukça yakın bir şekilde %91 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri beklenenden oldukça düşük tutarda gerçekleşmiştir. Bunun temel nedeni taşınmaz satışlarının planlandığı şekilde gerçekleştirilememesidir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Gider Türü	Toplam Bütçe Ödeneği	Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar)	Gerçekleşme Oranı%
01 Personel Giderleri	3.948.233.000,00	3.563.932.809,90	90
02 SGK Dev. Prim. Giderleri	320.474.000,00	306.523.437,80	96
03 Mal ve hizmet Alım Giderleri	24.852.346.298,00	24.806.642.157,59	100
04 Faiz Giderleri	1.013.800.000,00	1.013.772.985,55	100
05 Cari transferler	12.738.243.650,00	12.733.033.757,81	100
06 Sermaye Giderleri	20.808.197.052,00	20.745.552.095,78	100
07 Sermaye Transferleri	495.440.000,00	495.186.085,40	100
08 Borç Verme	1.763.003.000,00	1.762.615.785,90	100
09 Yedek Ödenekler	60.263.000,00	-	-
TOPLAM	66.000.000.000,00	65.427.259.115,73	99

2024 yılında toplam bütçe giderleri %99 gerçekleştirme performansı göstermiştir. Tüm bütçe gider kalemlerinde, yapılan ek bütçe ile eklenen ve düşülen bütçe ödenekleri sayesinde oldukça tutarlı gerçekleştirme oranları yakalanmıştır.

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

Bütçe Gelir Türü	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim (%) $D=[(B-A)/A]*100$	2024-2023 Değişim (%) $E=[(C-B)/B]*100$
Vergi Gelirleri	135.392.653,48	206.310.261,07	234.872.413,37	52,38	13,84
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	440.059.246,83	1.080.066.445,02	3.092.556.978,79	145,44	186,33
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.547.728,95	7.671.882,90	19.113.532,49	201,13	149,14
Diğer Gelirler	17.279.522.375,58	29.668.995.475,79	52.414.385.025,71	71,70	76,66
Sermaye Gelirleri	1.785.841.063,37	3.029.421.340,19	1.131.249.445,89	69,64	-62,66
Alacaklardan Tahsilat	121.277.209,45	239.231.145,88	345.016.525,43	97,26	44,22
TOPLAM	19.764.640.277,66	34.231.696.550,85	57.237.193.921,68	73,20	67,21
Red ve İadeler (-)	627.943.216,69	52.329.008,63	118.994.002,99	-91,67	127,40
NET TOPLAM	19.136.697.060,97	34.179.367.542,22	57.118.199.918,69	78,61	67,11

2024 yılında bir önceki yıla göre “Diğer gelirler” ve “Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri” kalemlerinde tutar bazında büyük artışlar yaşanmıştır. Bunun en temel nedeni enflasyon dolayısı ile artan merkezi idare payları ile teknik altyapı bedelinin ilk defa 2024 yılında doğru ekonomik koda kaydedilmesidir. “Sermaye gelirleri” kaleminde yaşanan %62’lik düşüşün sebebi ise arsa satışlarının bir önceki yıla kıyasla düşük kalmasıdır.

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

Bütçe Gider Türü	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim (%) $D=[(B-A)/A]*100$	2024-2023 Değişim (%) $E=[(C-B)/B]*100$
Personel Giderleri	994.861.396,25	1.785.920.255,78	3.563.932.809,90	79	99
SGK Dev. Prim. Giderleri	111.646.411,60	172.805.065,81	306.523.437,80	55	77
Mal ve hizmet Alım Giderleri	6.562.188.222,16	12.211.723.733,24	24.806.642.157,59	86	103
Faiz Giderleri	129.804.188,65	126.944.625,29	1.013.772.985,55	-2	698
Cari transferler	4.388.907.598,33	6.779.869.410,82	12.733.033.757,81	54	87
Sermaye Giderleri	5.722.828.533,68	11.080.386.315,17	20.745.552.095,78	93	87
Sermaye Transferleri	33.207.091,62	136.454.558,59	495.186.085,40	310	262
Borç Verme	1.003.100.823,57	1.358.735.840,02	1.762.615.785,90	35	29
Yedek Ödenekler	0	0	0		
TOPLAM	18.946.544.265,86	33.652.839.804,72	65.427.259.115,73	77	94

2024 yılında bir önceki yıla göre “Personel giderleri” kalemi ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan ödemelerde yaşanan artışın temel nedeni personele yüksek oranda zam yapılmasıdır. Faiz giderlerinde yaşanan artış ise 2024 yılı içerisinde yeni banka kredilerinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. “Sermaye transferleri” kaleminde gözlenen artış ise sermaye ortağı olunan şirketlere yapılan sermaye artırımından kaynaklanmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılsonu Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden Faaliyet Gideri 53.539.791.599,22 TL, Faaliyet Geliri 56.556.729.964,02 TL, enflasyon düzeltmesi sonucu 46.670.234.221,38 TL olarak gerçekleşmiş olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 49.687.172.586,18 TL’dir.

ABB’nin, 11 doğrudan ve 8 dolaylı olmak üzere hissedarı olduğu toplam 19 şirket aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7: Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirket Unvanı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	ABB’nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Anket A.Ş.	120.000.000,00	120.000.000,00	100
2	Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	30.000.000,00	100
3	Halk Ekmek A.Ş.	200.000.000,00	194.240.000,00	97,00
4	Metropol İmar A.Ş.	40.000.000,00	39.956.000,00	99,89
5	Portaş A.Ş.	1.371.000.000,00	1.371.000.000,00	100
6	Anfa Ltd. Şti.	95.000.000,00	95.000.000,00	100
7	ABB Başkent İnsan Kaynakları A.Ş.	97.000.000,00	97.000.000,00	100
8	Tasfiye Aşamasında Tobaş A.Ş.	31.000.000,00	15.493.800,00	49,98
9	TCDD Tek. Müh. Ve Müş. A.Ş.	135.000.000,00	13.500.000,00	10
10	Ankara Fuarcılık A.Ş.	75.250.000,00	16.254.000,00	21,60
11	Çubuk Hayv. İhtisas Org.Böl.	11.000.000,00	1.100.000,00	10

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedar Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirketin Unvanı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Halk Ekmek A.Ş.	Belpa A.Ş.	20.000.000,00	20.000,00	0,1
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	25.650,00	0,08
2	Portaş A.Ş.	Seğmen Su A.Ş.	440.000.000,0	440.000.000,00	100
		Belpa A.Ş.	20.000.000,00	19.950.000,00	99,75
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	29.923.050,00	99,74
		Bugsas A.Ş.	90.000.000,00	720.000,00	0,80
		Belka A.Ş.	470.500.000,0	16.467,50	0,003
3	Anfa Ltd. Şti.	Beltema A.Ş.	10.000.000,00	10.000.000,00	100
		Anfa Gv. Ltd. Şti.	21.000.000,00	21.000.000,00	100
4	Belka A.Ş.	Ankara İnovatif AŞ	25.000.000,00	25.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ankara 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 ereve 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 evre, şehircilik ve İklım 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

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

Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. 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 değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası kısmen belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmektedir.

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 büyük oranda 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 “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen

belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

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. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmakla beraber mali yönetim sistemi ile ilgili yaşanan bazı sıkıntılar mevcuttur.

İzleme Standartları

Kamu idaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, 8 adet iç denetçi istihdam edilmiştir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Ayrıca üst yönetici ve harcama birimi yöneticileri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır. Üst Yönetici ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına ait iç kontrol güvence beyanı faaliyet raporunda yayımlanmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin kurduğu iç kontrol sisteminin büyük ölçüde uygun ve gelişmiş olduğu, özellikle mali yönetim sistemindeki eksikliklerin giderilmesinin sağlanması ile güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacağı değerlendirilmiştir. İdarenin, iç kontrol sistemini düzenli olarak değerlendirmeye tabi tutması ve gerekli önlemleri alması gerektiği gözlemlenmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 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: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Araçların ABB Adına Tescil Edilmiş Araçlarla ve Sigorta Ettirilen Araçlarla Tutarsız Olması

Kurum araç kayıtlarının incelenmesi sonucunda; muhasebe kaydında yer alan araçlarla ABB adına tescil edilmiş araçlar ve zorunlu mali sorumluluk sigortası yaptırılan araçlar arasında tutarsızlıklar olduğu tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; "Tam açıklama" kavramı tanımlanmış, bu kapsamda mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu düzenleme mali tabloların ilgililerinin doğru karar vermelerini sağlayacak şekilde yeterli, açık ve anlaşılır olması için muhasebede yer alan kayıtların aynı derecede yeterli, açık ve anlaşılır olmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede belediye adına tescil edilmiş taşıtlar üstünde yapılacak çalışmalar için taşıtların plaka bilgisinin muhasebe kayıtlarında ve yardımcı defterlerde bulunması gerekir.

ABB adına tescil edilmiş araçların plaka bilgileri Türkiye Noterler Birliği (TNB) Araç Sicil ve Tescil Sisteminden (Artes) temin edilmiştir. Benzer bilgi 2024 yılı için ihalesi yapılan fakat istekli çıkmadığı için iptal edilen zorunlu mali sorumluluk sigortası için yapılan işlemlerden elde edilmiştir. Muhasebe sisteminden alınan verideyse taşıtların önemli bir kısmı için plaka bilgileri bulunmakla birlikte tüm taşıtlar için plaka bilgisi bulunmamaktadır.

Alınan bu veriler üstünde yapılan çalışmalar sonrasında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

TNB Artes'te tescil kaydı olup muhasebe kayıtlarında olmayan 405 araç tespit edilmiştir. Ulaşılan bu sonuç muhasebe sisteminde önemli miktarda kayıt eksikliği bulunduğunu göstermektedir. Bu analiz muhasebe kayıtlarından hareketle yapıldığında 28 aracın TNB Artes kayıtlarında bulunmadığı, diğer bir ifadeyle muhasebede araç tescil sisteminde bulunmayan ve bu yönüyle hurdaya ayrılmış, hizmet dışı kalmış olma ihtimali bulunan araçların olduğu görülmüştür.

Muhasebede bulunup sigortalanan araçlar arasında bulunmayan 181 araç tespit edilmiştir. Bu sonuç muhasebede bulunan araçların hepsinin aktif bir şekilde kullanıldığı varsayıldığında, tespit edilen miktardaki aracın sigortasının yaptırılmadığını ifade etmektedir.

Benzer bir sonuca TNB Artes'te tescil kaydı olup sigortalanan araçlar arasında bulunmayan araçlar üstünden de gidilebilir. Bu şekilde olan araç sayısı 466'dır.

Sigortası yaptırılıp muhasebede bulunmayan 112 araç, muhasebe kayıtlarında bulunan eksikliği göz önünde tutarak muhasebede kayıtlı olmayan araçların sigorta ettirilmesi ihtimalini ortaya çıkarır ki bu durumda bu eksikliğin nelere sebep olabileceği çok daha iyi anlaşılır.

Zorunlu mali sorumluluk sigortası yaptırılan fakat TNB Artes kayıtlarında bulunmayan 20 araç için gerekli araştırmaların ABB tarafından yapılması gerekmektedir.

Burada elde edilen sonuçlar mali hizmetler birimiyle araç bilgilerinin bulunduğu başta makine ikmal, bakım ve onarım birimi olmak üzere diğer birimler arasında daha fazla koordinasyon gerekliliğine işaret etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; bulguya alınan değerlendirmelerden yalnızca TNB Artes kayıtlarıyla zorunlu mali sorumluluk sigortası yaptırılan araç kayıtlarının karşılaştırılmasıyla ulaşılan sonuçlara ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur. Bu kısımda yapılan açıklamalarda da tutarsızlıkların tamamı için bir izahat verilmemiştir. Muhasebe kayıtları ile uyumsuzluk konusunda ise bir izahatta bulunulmamıştır.

Belirtilen bu farklılıklar ABB'nin 2024 yılı Bilançosunda 254 Taşıtlar Hesabının olması gereken gerçek durumu göstermemesine sebebiyet vermiştir. Tüm bu sonuçlar tam açıklama ilkesi gereğince muhasebe kayıtlarında yer alan taşıtların bilgilerinin yardımcı defterlerde bulunmasını ve taşıt yönetimiyle ilgili birimlerin yakın işbirliği içinde çalışmasını gerektirmektedir.

BULGU 2: Asgari Ücret Destek Tutarına İlişkin Hakediş Raporu Uygulamalarının ve Vergi Hesaplamalarının Hatalı Yapılması

ABB'nin doğrudan personel temin hizmeti aldığı belediye şirketlerinin gerekli şartları sağlayıp faydalandıkları asgari ücret destek tutarlarının hakediş raporları uygulamalarının ve vergi hesaplamalarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun geçici 101’inci maddesinde asgari ücret destek tutarlarına ilişkin detaylı düzenlemelere yer verilmiş, 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için bu madde uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilerek Türkiye İş Kurumuna iade edileceği hüküm altına alınmıştır.

ABB’nin doğrudan personel temin hizmeti alım işleri için şirketlerce düzenlenen hakediş eki belgeler arasında şayet faydalanılmışsa o ayki asgari ücret desteğine ilişkin tutarların gösterildiği SGK belgeleri de bulunmaktadır.

Bu şekilde gelen hakedişlerdeki asgari ücret destek tutarları 5510 sayılı Kanun’un yukarıya alınan geçici 101’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki düzenleme gereği hakedişlerden kesilmektedir. Hakedişlerde “Kesintiler ve Mahsuplar” kısmında gösterilen bu tutar, hakediş uygulamalarında şirketlerin katlandığı maliyetin düştüğü yönündeki bir kabulde yapılan işin tutarında bir değişme olarak görülmekte ve KDV ile damga vergisi matrahlarından düşürülme şeklinde dikkate alınmaktadır.

Oysaki şirketlerin faydalandıkları ayda, sosyal güvenlik primlerinde bir indirim olarak uygulanan bu destek tutarı, yapılan işlerin hakedişe bağlanıp ödenmek üzere ABB’ye sunulduğu aşamada kesilmekte, dolayısıyla şirketler açısından katlanılan maliyette bir değişme olmamaktadır. Böyle olunca faydalanılan destek tutarının KDV ve damga vergisi matrahlarından düşülmesini gerektiren bir durum da söz konusu değildir.

Diğer taraftan hakediş eki belgelerde yapılan incelemelerde bu tutarsız uygulama daha net bir şekilde görülmektedir. Zira şirketlerden bazıları bu tutarı doğrudan fatura tutarından düşmüş fakat hakediş raporunda yapılan iş tutarını farklı bir tutarda göstermiştir ki bu uygulama faturada yer alan tutarla hakediş tutarının uyumsuz olması demektir. Diğer bazı şirketlerdeyse bu tutar, şirket tarafından yapılan bir indirim ve iskonto olmamasına rağmen faturanın indirim ve iskontolar kısmında gösterilmiştir. Bu uygulamada faturada yer alan tutarla hakediş tutarı birbirini tutmaktadır. Fakat günün sonunda her iki uygulama da karşımıza yanlış olarak çıkmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; hakediş eki belgeler arasında bulunan faturalarda gösterilen hizmet bedeli ile hakedişlerde yer alan iş tutarlarının uyumlu olması ve bu tutarların vergi matrahından düşülmemesi konusunda gereken özenin gösterileceği belirtilmiştir.

Yapılan hatalı işlemler neticesinde, Bilançoda 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi ve 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar hesapları ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 Giderler Hesabının bakiyesi gerçek durumu yansıtmamaktadır. Sonuç olarak şirketlerin faydalandıkları asgari ücret destekleriyle ilgili olarak faturalarda belediyeye sunulan ve hizmet bedeli olarak gösterilen tutarla hakedişlerde görülen yapılan iş tutarının uyumlu olmasının sağlanması ve bu tutarların vergi matrahlarından düşülmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum tarafından yürütülen kentsel dönüşüm projelerinin incelenmesi sonucunda; ilgili bölgelerde yer alan hak sahipleri ile anlaşmalar imzalandığı, bu anlaşmalar uyarınca bölgede yer alan taşınmaz mülkiyet haklarının Kuruma geçtiği, söz konusu mülkiyet hakları karşılığında Kurum tarafından ilgili hak sahiplerine değişik boyutlarda (80 m2, 100 m2, 120 m2) konut teslim yükümlülüğüne girildiği görülmüştür. Ancak, yapılan incelemelerde Kurum mülkiyetine geçen taşınmazların ve bunlara ilişkin yükümlülüklerin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu nedenle söz konusu taşınmazların ve yükümlülüklerin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde; büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolunun esas olduğu belirtilmiş, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamının belediyeler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifade edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından da yukarıda yer alan hükümler uyarınca çeşitli tarihlerde ve çeşitli bölgelerde kentsel dönüşüm projeleri başlatılmış, 10.000'in üzerinde hak

sahibi ile sözleşme imzalanarak birer adet daire karşılığı bu kişilere ait taşınmaz mülkiyet hakları kamulaştırılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsalarının izlenmesi için kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması temel amaç olarak öngörülmüştür.

Yönetmelik'in "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; muhtemel risk ve olaylar için karşılık ayrılması "İhtiyatlılık" kavramı içerisinde tanımlanmış, aynı maddede önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde bilanço tarihinde var olan ve sonucu belirsiz bir ya da birkaç olayın gelecekte ortaya çıkıp çıkmamasına bağlı durumları ifade eden, muhtemel olaylar ve yükümlülüklerden kaynaklanan, gerçeğe yakın olarak tahmin ve hesap edilebilen giderlerin tahakkuk ettirilerek faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı belirtilmiş, 8'inci maddesinde ise belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması bilanço ilkelerinin amaçlarından biri olarak ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmış; "Yöneticilerin Sorumluluğu" başlıklı 349'uncu maddesinde ise muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin borçlar ve diğer mali yükümlülükler ile ileride yükümlülük doğurabilecek taahhüt ve garantilerin kaydı, izlenmesi ve kamuoyuna açıklanması konularında gerekli tedbirleri alacakları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere; muhasebedeki en temel ilkelerden bir tanesi muhtemel yükümlülüklerden kaynaklanan ve gerçeğe yakın olarak tahmin edilebilen giderlerin de tahakkuk ettirilerek mali tablolarda gösterilmesidir. Bedelleri tahmin edilebilen muhtemel yükümlülüklerin bile mali tablolarda gösterilmesi zorunlu tutulmuş iken kesinleşmiş yükümlülüklerin mali tablolarda yer almaması muhasebenin temel ilkelerine ve uluslararası standartlara uygun değildir.

Kurum tarafından kentsel dönüşüm kapsamında hak sahipleriyle sözleşme yapmak suretiyle edinilen taşınmazlar 250 Arazi ve Arsalar Hesabına kaydedilmediği gibi mezkûr sözleşmeler dolayısıyla girilen yükümlülüklerle ilişkin muhasebe kayıtları da yapılmamış, bu durum mali tablolarda duran varlıklar ve yükümlülüklerin hatalı yer almasına neden olmuştur.

Yapılan incelemede, Yeni Mamak, Dikmen ve Hıdırlıktepe Kentsel Dönüşüm Projeleri kapsamında yapılacak konutlardan daire vermek üzere, proje alanı içerisindeki tapuların Kurum adına devralındığı görülmüştür.

Bahsi geçen kentsel dönüşüm projelerindeki konutlar için yaklaşık maliyet hesaplaması yapılmıştır. Hesaplama yapılırken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının mimarlık ve mühendislik hizmet bedellerinin hesabında kullanılan 2024 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri kullanılmış olup 31.12.2024 tarihi itibarıyla toplam tutar 20.700.175.900,00 TL'dir. Bu tutar, 9.763 adet konutun karşılığı olup hak sahiplerine henüz teslim edilmemiş konutları içermekte ve bu konutlar için Kurum yükümlülükleri henüz sonlandırılmamıştır.

31.12.2024 tarihine kadar 5.873 adet konut hak sahiplerine teslim edilmiş ve bunlara dair maliyetler, hesaplaması yapılan 20.700.175.900,00 TL tutarında dahil değildir.

Bir başka ifadeyle, hak sahiplerine teslim edilmeyen 9.673 adet konut için kurumun kesin olarak yükümlülük altına girdiği yaklaşık 20,7 milyar TL bulunmakta ve bu yükümlülük kapsamında edinilen taşınmazlar mali tablolarda gözükmemektedir. Bu durum mali tablolarda 250 Arazi ve Arsalar ile 499 Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesaplarının eksik ve hatalı görünmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmişse de söz konusu düzeltmeler 2024 yılı sona erdikten sonra yapıldığı için 2024 yılı mali tablolarının hatalı gösterilmesi engellenememiştir.

Sonuç olarak; 2021, 2022 ve 2023 yılı denetim raporlarında da belirtilen ve İdare tarafından 2024 yılı sonuna kadar gerekli düzeltici işlemler yapılmayan bulgu konusu husus nedeniyle Bilançoda 250 arsalar Hesabı ve 499 Diğer Uzun Vadeli Yabancı kaynaklar Hesabı eksik gösterilmiştir.

BULGU 4: Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Oluşturulmaması

Kurum taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı ve muhasebe sisteminde yer alan taşınmaz kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda taşınmazların kamu kaynağı olduğu belirtilmiş, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların bu kaynakların muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 60’ıncı maddesinde, idarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek görevi mali hizmetler birimine tevdi edilmiştir.

Aynı Kanun’un 44’üncü maddesi uyarınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelik’te belediyelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydının ve icmal cetvellerinin bu Yönetmelik uyarınca oluşturulacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik’in ekinde taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş kayıt planına yer verilmiş, “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde ise, Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz formlarının taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimce ayrı ayrı hazırlanacağı ve mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinde; kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüz ölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde, kayıtların kapatılıp oluşan taşınmazların esas alınarak yeni kayıt tesis edileceği belirtilmiş; terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıtların kapatılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kurum taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı, muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında bağlantının kurulmadığı ve tapuda terk edilmesi gereken 447 taşınmazın terkin işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu Daire Başkanlığı tarafından Kurumun mülkiyetinde ve tasarrufunda olan taşınmazlara ilişkin çalışmalar yapılmış, taşınmaz bilgi sistemi oluşturulmuş, taşınmaz formları hazırlanmış ve mali hizmetler birimine gönderilmiştir. Ne var ki, taşınmaz icmal cetvellerini hazırlamakla görevli Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yukarıda bahsi geçen icmal cetvelleri hazırlanmamış, muhasebe kayıtlarında fiili duruma göre bir düzeltme yapılmamıştır. Bir başka deyişle, Yönetmelik uyarınca yapılması gereken işlemler yerine getirilmediği için “Taşınmaz Bilgi Sistemi” ile “Muhasebe Bilgi Sistemi” arasında sistematik bir bağlantı kurulamamıştır.

Örneğin; “Meydanlar”, “Parklar ve Yeşil alanlar”, “Rekreasyon Alanları”, “Otoparklar”, “Pazar Yerleri”, “Genel Mezarlıklar” Yönetmelik’te “Genel Hizmet Alanları” olarak tanımlanmış ve Yönetmelik’in 5’inci maddesinde bu alanların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ne var ki, 2024 yılı Bilançosunda “Meydanlar” 244.362.148,04 TL, “Park ve Yeşil Alanlar” 1.472.626.476,43 TL, “Rekreasyon Alanları” 164.536.928,46 TL, “Otoparklar” 414.759.685,53 TL, “Pazar Yerleri” 31.369.768,49 TL ve “Genel mezarlıklar” 729.219.257,87 TL üzerinden kayıtlara alınmıştır.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından Mali hizmetler Daire Başkanlığına gönderilen taşınmaz formlarında Kurum taşınmazlarının toplam değeri yaklaşık 40 milyar TL olarak gözükmese de 2024 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının toplam tutarı 300 milyar TL’nin üzerindedir.

Bununla birlikte; çeşitli sebeplerle Kurum mülkiyeti sona eren ve tapudan terkin edilmesi gereken 447 adet taşınmazın terkin işlemlerinin yapılmadığı, kurum taşınmaz sisteminde bu taşınmazların varlıklarını sürdürdükleri ve mali hizmetler birimine gönderilen taşınmaz formlarında yer aldıkları tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, mali tabloların Kurumun mülkiyetindeki tüm taşınmazları kapsayıp kapsamadığının, söz konusu hesaplara dâhil olan taşınmazların olması gereken değerleri ile kaydedilip kaydedilmediğinin anlaşılması mümkün olamamaktadır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında gerekli düzeltme kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; söz konusu hatalı uygulamanın düzeltilmemesi nedeniyle, 2024 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı hatalı gösterilmiştir. Kurum tarafından hazırlanan taşınmaz formları esas alınarak mali hizmetler birimi tarafından icmal cetvelleri oluşturulmalı ve mali tabloların fiili durumu tam olarak yansıtması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Kayıtlı Olmayan Varlıkların Bulunması

ABB'nin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletme hakkını muhtelif belediye meclisi kararlarıyla kendisinin ve bağlı kuruluşu EGO'nun % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere verdiği ancak bunların tamamının muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin 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 düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabının işleyişinin düzenlendiği 201'inci maddesinde;

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, imtiyaz sözleşmesi sona erdiğinde ise hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki yetkiye dayanılarak şirketlere işletme hakkı bırakılan maddi duran varlıkların önemli bir kısmının kayıtlarda 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında bulunmadığı, ilgili duran varlık hesabında yer aldığı görülmüştür. Bu durum muhasebenin, ABB'nin işletme hakkını şirketlere bıraktığı hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleriyle ilgili bilgi verme fonksiyonunu tam olarak yerine getirmediğini göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında; bulgudaki tespitler doğrultusunda muhasebede yer almayan kayıtların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; 5216 sayılı Kanun'da verilen yetkiye dayanılarak şirketlere işletme hakkı verilen maddi duran varlıkların ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabına alınmaması ilgili maddi duran varlık hesabı ile 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabının Bilançoda hatalı gösterilmesine sebebiyet vermiştir.

BULGU 6: Satın Alınan Şirketler İçin Yapılacak Ödemelerin Sermaye Taahhütleri Hesabına Kaydedilmesi

ABB Meclisi tarafından farklı tarihlerde alınan kararlarla tüm hisseleri diğer belediye şirketlerinden satın alınan ANFA Ltd. Şti. ve ABB Başkent İnsan Kaynakları Yönetim A.Ş. için ödenecek bedellerin 247 Sermaye Taahhütleri hesabına kaydedildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

247 Sermaye taahhütleri hesabının niteliğinin düzenlendiği 184'üncü maddesinde, Sermaye taahhütleri hesabının, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı,

320 Bütçe Emanetleri hesabının işleyişinin düzenlendiği 250'nci maddesinde ise bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenlerin bir taraftan bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına ya da söz konusu tutar varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835-

Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemeler, 247 Sermaye Taahhütleri hesabının bir şirkette yapılacak sermaye artışına katılım ve bu suretle taahhüt edilen bir tutarın bulunması durumunda kullanılacağını, alınan mal veya hizmet bedelinin ödenemediği durumlardaysa bedelin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınacağını ve bu hesaba kaydedilen tutarın aynı zamanda bütçeye gider olarak kaydedileceğini ifade etmektedir.

ABB Meclisi tarafından 13.09.2024 tarih ve 1180 sayılı Karar ile ANFA Ltd. Şti.'de belediye şirketlerinden Portaş A.Ş.'nin %93 oranındaki hissesinin ve Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin %7 oranındaki hissesinin satın alınmasına karar verilmiştir. Benzer şekilde 08.11.2024 tarih ve 1437 sayılı kararıyla da ABB Başkent İnsan Kaynakları Yönetim A.Ş.'de yine belediye şirketlerinden Anket A.Ş.'nin %100 oranındaki hissesinin tamamının 17.000.000,00 TL bedelle satın alınmasına karar verilmiştir. ANFA Ltd. Şti.'ye ilişkin değerlendirme işlemlerinin tamamlanmasıyla birlikte bu şirket için Portaş A.Ş.'ye ve Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'ye ödenecek toplam bedel 1.864.715.971,31 TL olarak tespit edilmiştir. Toplamda şirketlere bu alış verişi için ödenecek tutar 1.881.715.971,31 TL'dir.

Değer tespiti sonrasında ABB tarafından bu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtları ilgili varlık hesabı karşılığında 247 Sermaye Taahhütleri hesabı kullanılarak yapılmıştır.

Ancak bu hesap yukarıya alınan mevzuat gereğince, şirketlere yapılan sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılabilecektir. Hisseleri alınan şirketlerle ilgili bir sermaye artırım ve taahhüdü olmadığına göre hisse bedellerinin bu hesaba kaydedilmesi doğru bir uygulama değildir. Nihayetinde yapılan işlem bir satın alma işlemidir ve ABB bu tutarı kayıtlara alındığı gün ödememiştir. Bu durumda bu alıma ilişkin muhasebe kaydında ödenecek tutarlar için kullanılması gereken hesap 320 Bütçe Emanetleri hesabı olmalıdır.

Söz konusu tutarların ilgili varlık hesabı karşılığında 320 Bütçe Emanetleri hesabına kaydedilmesi ve aynı zamanda bütçe gider hesaplarına alınması gerekmektedir. Yapılmayan bu kayıtla bütçe emanetleri hesabının ve bütçe uygulama sonuçlarının olması gereken tutarı göstermesine engel olunmuştur. Bu tutarın öncelikle 320 Bütçe Emanetleri hesabına alınmasıyla birlikte hali hazırda 7.286.989.597,49 TL bakiyeyle bilançoda bulunan bu hesap 9.168.705.568,80 TL bakiyeye ulaşacaktır. Söz konusu tutarın, sonrasında bütçe gider hesaplarına ve bütçe uygulama sonucu hesabına aktarılmasıyla – 8.309.059.197,04 TL olarak

görülen 2024 yılı bütçe uygulama sonucu, olması gereken – 10.173.775.168,35 TL değerine ulaşacaktır.

Muhasebenin mali işleme dönüşen her türlü işlemi tam açıklama ilkesi gereğince olduğu gibi göstermesi gerekmektedir. Yapılan bu kayıt hatasıyla Bilançoda 247 Sermaye Taahhütleri ve 320 Bütçe Emanetleri hesaplarında 1.881.715.971,31 TL'lik bir hata oluşmuştur. Bu çerçevede mal alımı veya hizmet yaptırılması için yapılacak muhasebe kayıtlarında mevzuatın öngördüğü hesapların kullanılmasına özen gösterilmelidir.

BULGU 7: Muhasebe Kayıtlarında Çeşitli Hatalar Yapılması ve Birleştirilmiş Veriler Defterinin Değiştirilerek Gönderilmesi

Muhasebe sisteminde yapılan incelemelerde; geriye dönük kayıtlar yapıldığı, taşınır girişi yapılmadan çıkış kaydının yapıldığı ve birleştirilmiş veriler defterinde yer alan bazı kayıtların değiştirilerek gönderildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde; kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği ifade edilmiştir.

Taşınır giriş ve çıkışlarının yapıldığı dönemde yürürlükte olan Taşınır Mal Yönetmeliği düzenlemelerine ve hayatın olağan akışına göre bir taşınırın devredilebilmesi için bu taşınırın öncelikle idare kayıtlarında yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde muhasebe sisteminde geriye dönük kayıtlar yapıldığı tespit edilmiştir. Bu geriye dönük kayıtlar, Sayıştay sistemlerine aylık olarak her defasında 1 numaralı kayıttan başlayıp o ayın sonuna kadar yapılan tüm işlemleri içerecek şekilde yüklenmesi gereken birleştirilmiş veriler defterlerinde, bir önceki gönderimde boş bırakılan yevmiye numaralarının kullanılmasıyla tespit edilmiştir.

ABB tarafından 28.03.2024, 25.04.2024, 22.05.2024, 18.09.2024 ve 13.12.2024 tarihlerinde gönderilen birleştirilmiş veriler defterlerinde bu tarihlerden önceki gönderimlerde boş bırakılan yevmiye numaralarına kayıtlar yapılmıştır. Bununla birlikte aylık gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinde bir önceki gönderimde yer alan bazı kayıtların değiştirilerek gönderildiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde ABB tarafından 25.04.2024,

22.05.2024, 29.05.2024, 12.07.2024, 19.08.2024, 14.02.2025, 20.02.2025 ve 05.03.2025 tarihlerinde bir önceki gönderimde yer alan birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtların değiştirildiği tespit edilmiştir.

Taşınır giriş ve çıkış işlemleriyle ilgili olarak yapılan incelemedeyse bedelsiz olarak devralınan ve başka bir kamu idaresine bedelsiz olarak devredilen taşınırıların 18089 ve 18098 numaralı yevmiye kayıtlarıyla çıkış kaydının yapıldığı fakat bu taşınırıların giriş kayıtlarının sırasıyla 18094 ve 18100 numaralı yevmiye kayıtlarıyla yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin üretmiş olduğu mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğu, muhasebe sistemindeki yevmiyelerin kayıtları tam ve doğru göstermesine bağlıdır. Hatalı bir kaydın yapılması durumunda daha öncesinde boş bırakılmış yevmiyeler üstünden geçmişe dönük herhangi bir kayıt yapılmamalı veya daha öncesinde kayıtlı yevmiyeler değiştirilmemeli, hatalı işlemin yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte taşınır sistemlerinde bir varlığın girişi yapılmadan çıkışının yapılmamasına da özen gösterilmelidir.

BULGU 8: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Kurumun iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin indirim konusu yapıldığı, bu nedenle bilançoda 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun (1/3-g) maddesinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “Mükellefiyet” başlıklı bölümün verginin konusuna ilişkin “Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi” başlıklı (I/B-2) kısmında ise 3065 sayılı Kanun’un (1/3-g) maddesinde sayılan idarelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153’üncü maddesinde; mahalli idareler tarafından bir bedel karşılığı satmak üzere üretilen mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmete ilişkin olarak ödenmiş olan katma değer vergisinin indirim konusu yapılabileceği;

satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılamayacağı, bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in 151'inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında izleneceği ve katma değer vergisinin indirilinceye kadar bu hesapta bekletileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Kurumun satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği katma değer vergisinin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; Kurum tarafından gerçekleştirilen ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğinde olmayan tüm alımlara ilişkin katma değer vergisinin indirim konusu yapılarak 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu durum, faaliyet sonuçları tablosunda 630 Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük görünmesine veya söz konusu katma değer vergisi aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın bilançoda eksik görünmesine sebebiyet vermektedir. Önceki yıllardan süregelen bu hatalı uygulama sonucunda 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı'nın borç bakiyesi dönem sonu itibarıyla 11.888.463.334,30 TL tutara ulaşmıştır.

Yukarıda belirtilen hatalı uygulama sonucunda, katma değer vergisinin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Kurumda, ay sonlarında hesaplanan katma değer vergisi tutarının devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkânı kalmamakta ve böylece bazı ay sonlarında vergi dairesine ödenmesi gerekebilecek tahsil edilmiş katma değer vergisi tutarları da vergi dairesine ödenmemektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin daha önceki yıllara ilişkin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde düzenlenen geçmiş dönem Sayıştay denetim raporlarında söz konusu husus bulgu konusu edilmesine rağmen İdare tarafından gerekli düzeltme işlemleri yapılmamış,

söz konusu hatalı uygulamaya devam edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; yapılan işlemin doğru olduğu ifade edilmekte ve bu işlemin Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan bir görüşle desteklendiği beyan olunmaktadır. Bahsedilen görüş yazısında 15 ve 25 hesap gruplarında bulunan varlıkların edinilmesine ilişkin muhasebe kaydında, belediyenin KDV tahsilatı yaptığı faaliyetleriyle ilgili mal ve hizmet alımlarında yüklenilen KDV'nin ilgili hesaplarda gösterileceği, bunun dışında yüklenilen KDV'nin varlığın bedeline dahil edilerek muhasebeleştirileceği belirtilmektedir. Bu ifade zaten Yönetmelik düzenlemesidir. Bu şartlar altında KDV tahsilatı gerektiren durumun ne olduğunun tespiti gerekir. Yukarıya alınan gerek Kanun gerek Yönetmelik gerekse de Tebliğ düzenlemelerinde geçen ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet dolayısıyla yapılacak teslim ve hizmetler KDV'ye tabi olup KDV tahsilatı gerektiren durumlardır. Fakat bulguya konu edilen alımlar Belediyenin mevzuatta belirtilen bu tarife uymayan ve KDV tahsilatının söz konusu olamayacağı diğer bir ifadeyle kendisine 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında bir görev olarak verilen görevlerin gereği olarak yerine getirmesi gereken, kamu hizmeti sunumunda kullanmak üzere yapmış olduğu alımlardır. Kaldı ki bu durum tebliğin I/B-2.1 ayrımında da 3065 sayılı Kanun'un (1/3-g) maddesinde sayılan belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı ve doğal olarak bu işlemlerinde KDV tahsilatı olmayacağı şeklinde düzenleme altına alınmış bulunmaktadır.

Belediye tarafından yapılmakta ısrarcı olunan bu hatalı işlem faaliyet sonuçları tablosunda 630 Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük görünmesine ve söz konusu katma değer vergisi aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın bilançoda eksik görünmesine sebebiyet vermektedir. Bu farklılık 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında olmaması gerektiği halde bu hesapta görünen 11.888.463.334,30 TL'lik bir tutara ulaşmıştır. Sonuç olarak, söz konusu hatalı uygulamaya son verilmeli, Kurumun iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisi indirim konusu yapılmamalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Başkent Kart Ekosisteminin Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi Sebebiyle EGO Tarafından Gerçekleştirilecek Elektronik Ücret Toplama Sistemi Ana Bayilik ve Sunucu Hizmeti İşinde Rekabetin Engellenmesi

“Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi”ne ilişkin ihale dokümanında; mezkûr iş kapsamının zorunlu bir unsuru olmayan ve teslim alındıktan hemen sonra EGO’ya devredilen EÜTS (Elektronik Ücret Toplama Sistemi) bileşenlerinin hibe edilmesi zorunlu tutulmuş, bu bileşenlere ilişkin şartnamede İdare ile paylaşılacak doküman ve kaynak kodların herhangi bir şekilde ve herhangi bir zamanda üçüncü bir tarafla paylaşılamayacağı hüküm altına alınmıştır. EÜTS cihazları EGO’ya devredildikten sonra EGO tarafından gerçekleştirilen “EÜTS Ana Bayilik, Sunucu Hizmeti ve Teknik Servis İşletme İşi”nde cihazların üreticisi ve yukarıda bahsedilen ihalede alt yüklenici olan Firma, ihalede yer alan kısıtlayıcı hüküm gereği “tek hizmet sunucusu” konumuna gelmiş ve EGO tarafından herhangi bir ihale yapma imkânı olmaksızın söz konusu firmadan doğrudan hizmet alımı yapılmak zorunda kalmıştır.

Başkent Kart ekosisteminin kurulması ve 36 ay işletilmesi işi için ilk defa 15.10.2020 tarihinde 2886 sayılı Kanun uyarınca ihaleye çıkmış ve sistemin işletilmesinden elde edilecek gelirin paylaşımı esas alınarak ihale gerçekleştirilmiştir. İsteklilerden, sistemin işletilmesinden elde edilecek gelirin %95’inin Belediyede kalması teklifini yapan Şirket ihaleyi kazanmış ve sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu ihalenin sona ermesi nedeniyle ve bir takım yeni uygulamaların sisteme dâhil edilmesi amacıyla 26.10.2023 tarihinde “Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi” yine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre ihale edilmiştir.

Ancak, 2023 yılında gerçekleştirilen bu yeni ihalede ilk ihaleden farklı olarak sadece Başkent Kartın işletilmesi ve buna ilişkin gelirin paylaşılması işi ihale edilmemiş, bunun yanında isteklilerin Belediyeye maktu bir bedel ödemesi ve detay özellikleri İhale Şartnamesinde yazılı, yaklaşık bedeli 500 milyon TL olan 4000 adet validatör, 1000 adet sürücü

kontrol paneli, 500 adet pos cihazı, 15 adet kart kişiselleştirme ekipmanı, 1 adet EÜTS yazılımını Belediyeye bedelsiz bir şekilde teslim etmesi istenmiştir.

Bu kapsamda Yüklenici tarafından bir alt yüklenici belirlenmiş ve bu Alt Yüklenici tarafından EÜTS bileşenleri şartnamesine sözleşme süresince uyulacağı taahhüt edilmiştir. Bir başka deyişle EÜTS bileşenleri ile ilgili kısım ve uygulamanın tamamen başka bir Şirket tarafından yapılacağı/yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen ve ihale kapsamına alınan elektronik ücret toplama sistemi cihazları ABB tarafından bizzat kullanılacak cihazlar değildir. Bu cihazlar ABB'nin bağlı kuruluşu olan ve ayrı bir tüzel kişiliği bulunan EGO Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen ulaşım hizmetlerinde ücret toplamak ve sistemin devamı için kullanılacak cihazlardır.

Söz konusu cihazların Başkent Kart ekosisteminin genişletilmesi işi açısından da doğrudan bir etki ve katkısı bulunmamaktadır. İki iş arasındaki doğrudan tek bağlantı Başkent Kartın bu cihazlarda kullanılabilmesidir ki bu hususun sağlanabilmesi için bu cihazların ve yazılımın Başkent Kart ekosisteminin genişletilmesi işi kapsamında alınmasına hiçbir ihtiyaç bulunmamaktadır.

EGO tarafından gerçekleştirilecek ve EÜTS bileşenlerinin temini, entegrasyonu ve işletilmesini kapsayan herhangi bir ihaleye ilişkin teknik şartnamenin, Başkent Kart ihalesinde EÜTS için yazılan şartname şeklinde hazırlanması durumunda, EÜTS bileşenlerini temin eden ve işletmesini gerçekleştirebilecek hemen hemen tüm şirketler Başkent Kartın EÜTS kapsamında alınacak cihazlarda istenilen şekilde kullanılabilmesini sağlayabileceklerdir. Nitekim şu anda da Başkent Kartın geliştirilmesini sağlayan firma ile EGO tarafında işletme işini alan firma farklı firmalardır ve birbirleri ile irtibat halinde Başkent Kartın entegrasyonu için çalışmalarını sürdürmektedirler. Dolayısıyla her iki ihale ayrı ayrı yapılsa ve şartnamelerine gerekli hükümler konulsa idi, sistemler arası entegrasyonun sağlanmasında da hali hazırdaki uygulamadan farklı bir durum olmayacaktı.

“Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İş”ne sadece 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymetler Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun veya 5411 sayılı Bankacılık Kanunu gereği yetki almış firmalar katılabildiğinden, EÜTS cihazlarını doğrudan üretmekte ve işletmekte olan hiçbir şirket bu ihaleye katılamamıştır. İhaleyi kazanan firma doğrudan bu bileşenlerin üreticisi veya tedarikçisi konumunda olmadığından alt yüklenici çalıştırmak

zorunda kalmış ve elektronik ücret toplama sistemleri alt yüklenici marifetiyle önce Yüklenicinin %100 iştiraki olan bir Şirkete daha sonra da bu Şirket tarafından ABB'ye teslim edilmiştir.

Belediyeye yapılan teslimatlar sonrasında bahsi geçen yaklaşık 500 milyon TL tutarındaki EÜTS bileşenleri ABB tarafından hemen EGO Genel Müdürlüğüne devredilmiş, EGO Genel Müdürlüğü ise bunların ana bayiliğini ve sunucu hizmetini kendisi yapamayacağı gerekçesiyle hizmet satın alınması yoluna gitmiştir.

Ne var ki, EGO Genel Müdürlüğü tarafından bu hizmeti sunabilecek herkese açık bir ihale yapılamamıştır. Önce üç farklı firmadan fiyat teklifi istenmiş, bunlardan ikisi *“yazılımın başka bir firma tarafından yapıldığı”* gerekçesiyle fiyat teklifi verememiştir. Sadece yukarıda bahsedilen ihalede alt yüklenici ve EÜTS bileşenlerinin üreticisi olan firma EGO Genel Müdürlüğü tarafından yapılan fiyat teklifine cevap verebilmiş ve söz konusu firma ile 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi (sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması) uyarınca doğrudan hizmet alımı gerçekleştirilmek zorunda kalınmıştır. Bu hususun rekabeti ne denli engelleyeceği ise izahtan varestedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; Başkent Kartın kapsamının genişletilmesi hususuna ilişkin teknik sebepler ve iyileştirmeler hakkında bilgi verilmiş, yapılan ihalede rekabetin sağlandığı ve itiraz gelmediği, ihalenin iptali için dava açıldığı ve Danıştay tarafından başvurunun reddedildiği, EÜTS sistemi birleşenlerinin Belediye açısından zorunlu bir hizmet olduğu, bu konuda herhangi bir harcama yapılmadığı, kaynak kodların iş kapsamında teslim edildiği ve bu şekilde kamu yararı sağlandığı belirtilmiştir.

Öncelikle şunu belirtmekte fayda vardır ki; EÜTS bileşenlerinin faydalı olup olmadığı, Belediye için bunların zorunlu bir hizmet olup olmadığı, otobüslerde bu sistemlerin geliştirilmesinin teknik olarak güzel olup olmadığı hususları bulgu konusu edilmemiştir. Bulguda esas olarak, Başkent Kartın genişletilmesi ile EGO tarafından işletilecek olan EÜTS bileşenlerinin sadece elektronik para kuruluşları ve bankaların girebildiği bir ihale kapsamında birleştirilmesinin, EÜTS üreticisi kişilerin bu ihaleye girmelerinde ve teklif vermelerinde oluşacak durum ve rekabet ilkesinin zedelenmesi konu edilmiştir. Bununla birlikte, bu bileşenler için herhangi bir para harcanmaması gerekçesi de kabul edilebilir bir gerekçe değildir. Zira ihaleye teklif veren firmalar basiretli tacir sıfatına haiz firmalardır ve yapılan hibeler sosyal amaçlı hibeler değil, ihalede zorunlu koşulan hibelerdir. Dolayısıyla bu hibe

maliyetleri de istekliler tarafından nazara alınmış ve maktu ücret için verilecek tekliflerinde veya EGO'dan alınacak işletme işindeki tekliflerinde etkili olmuştur.

Özetle; ABB tarafından ihalesine EÜTS bileşeni üreten ve işleten firmaların katılım hakkı olmayan “Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi”nde söz konusu işle zorunlu bir bağlantısı olmayan ve belediye tarafından kullanılmayacak olan EÜTS bileşenlerinin ihale kapsamında hibe edilmesi zorunlu tutulmuştur. EGO Genel Müdürlüğü tarafından temin edilmesi ve işletilmesi durumunda da istenilen tüm özelliklerin sağlanabileceği EÜTS bileşenlerinin mezkûr ihale kapsamına alınması ve daha sonra EGO Genel Müdürlüğüne devredilmesi EGO'yu kısıtlı bir hale getirmiştir. Bunun sonucunda; EGO tarafından ana bayilik ve sunucu hizmeti işi için herkese açık bir ihale gerçekleştirilememiş, yukarıda bahsi geçen ihaledeki alt yüklenici Şirket tek hizmet sunucusu konumuna getirildiği için bu Şirkete doğrudan iş verilmek zorunda kalınmıştır.

Kamu alım ve ihalelerinde en önemli ilkelerden birisi rekabetin tam olarak sağlanabilmesidir. İhalelerde rekabetin sağlanması ve bunu engelleyecek her türlü girişimden uzak durulması büyük önem arz ettiği gibi yapılan bir ihale ile başka alımların kısıtlanmaması ve firmaların tek hizmet sunucusu konumuna getirilmemesi de büyük önem arz etmektedir.

BULGU 2: Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilmesi İşinde Uygulama Hataları Bulunması

Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşinin incelenmesi sonucunda çeşitli uygulama hataları tespit edilmiştir.

Başkent Kart Ekosisteminin Kurulması ve 36 Ay İşletilmesi işi için ilk defa 15.10.2020 tarihinde 2886 sayılı Kanun uyarınca ihaleye çıkılmış ve sistemin işletilmesinden elde edilecek gelirin paylaşımı esas alınarak ihale gerçekleştirilmiştir.

İlk ihaleye ilişkin sözleşme süresinin sona ermesi nedeniyle ve bir takım yeni uygulamaların sisteme dâhil edilmesi amacıyla 26.10.2023 tarihinde “Başkent Kart Ekosistemi Kapsamının Genişletilerek Gelir Paylaşımı Karşılığı İşletilmesi İşi” yine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilmiş ve 09.11.2023 tarihinde sözleşme imzalanarak işe başlanılmıştır.

Söz konusu işe ait ihalede ve sözleşme sonrası uygulamalarda çeşitli hatalar tespit edilmiş, bu hatalara aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

a) İhalenin Bir Kısımının Başka Bir İdareye Devri

2023 yılında gerçekleştirilen yeni ihalede ilk ihaleden farklı olarak sadece Başkent Kartın işletilmesi ve buna ilişkin gelirin paylaşılması işi ihale edilmemiş, bunun yanında isteklilerin detay özellikleri İhale Şartnamesinde yazılı EÜTS bileşenlerini de (4000 adet validatör, 1000 adet sürücü kontrol paneli, 500 adet pos cihazı, 15 adet kart kişiselleştirme ekipmanı, 1 adet EÜTS yazılımı) Belediyeye bedelsiz bir şekilde teslim etmesi istenmiştir.

Sözleşme sonrası mülkiyet hakları ABB'ye geçen EÜTS bileşenleri Genel Sekreterlik onayı ile ve Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında bekletilmeksizin EGO'ya devredilmiştir. Ne var ki sadece taşınır devri yapılmamış aynı zamanda bu ekipmanlarla ilgili sürecin yürütülmesi görevi de EGO'ya havale edilmiştir.

İhale dokümanında EÜTS bileşenlerine ilişkin ayrı bir teknik şartnameye yer verilmiş, bu bileşenlerin hangi özelliklerde olacağı, çalışma takvimi, hazırlık, geçiş ve devreye alınma işlemlerine ilişkin süreçler tanımlanmıştır. Bir başka deyişle ihalenin kapsamı sadece EÜTS bileşenlerinin teslim alınması değil aynı zamanda bu bileşenlerin devreye alınmasına ilişkin süreçleri de içermektedir.

Yapılan incelemelerde yüklenici tarafından söz konusu bileşenler Kuruma teslim edilir edilmez Kurum tarafından bu bileşenlerin EGO'ya devrinin gerçekleştiği ve söz konusu bileşenler ile ilgili teknik şartname uyarınca yerine getirilmesi gereken işlemlerin EGO tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Bu uygulama sonucunda; EGO ile ihaleyi kazanan firma arasında herhangi bir sözleşme olmamasına rağmen EÜTS bileşenlerinin teknik şartnameye uygunluğu ve bir kısım ihale süreçleri EGO tarafından yönetilmek zorunda kalmıştır. Ortaya çıkabilecek ihtilaf durumlarında veya cezai işlem gerektiren durumlarda ne gibi bir sürecin izlenmesi gerekeceği ise muallakta kalmıştır.

EGO her ne kadar ABB'nin bağlı kuruluşu ise de ayrı tüzel kişiliği ve ayrı bütçesi olan bir tüzel kişiliktir. Taşınır Mal Yönetmeliği'ndeki şartların sağlanması durumunda taşınır malların diğer kamu idarelerine devri mümkün ise de sözleşmenin bir bütün halinde veya kısmen başka bir kamu kurumuna devri mümkün gözükmemektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; ihalenin devrinin söz konusu olmadığı, sadece taşınırların devredildiği belirtilmişse de; 15.11.2023 tarihli Belediye Başkanı oluru ile "*bundan*

sonraki süreçte hibe olunan ekipman ve bileşenleri ile ilgili iş ve işlemlerin Ulaşım Hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili yetkiye haiz olan EGO Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi”onaylanmış ve fiiliyatta da EÜTS bileşenleri EGO’ya devredildikten sonra sözleşme süresi olan 36 aylık süreçte işletmesi ve gerekli işlemlerin takibi EGO kontrolünde gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle resmi olarak bir ihalenin devri söz konusu olmamış ancak fiilen EÜTS bileşenlerine ilişkin sözleşme yükümlülükleri EGO tarafından takip edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 66’ncı maddesinde sözleşmenin ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebileceği, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranacağı belirtilmiş, ihaleyi yapan idarenin sözleşmeyi veya sözleşmenin bir kısmını başka bir kamu kurumuna devredebileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle yapılacak işlemlerde Kanun’un verdiği yetkiye uygun hareket edilmeli, yapılan tüm işlemler mevzuata uygun gerçekleştirilmelidir.

b) İş Programına Göre Yapılması Gereken İşlerin Bitirilmemiş Olması

Söz konusu işe ait Teknik Şartnamenin 14.2’nci maddesinde; yüklenicinin ekosisteme yönelik analiz çalışmalarını, projelendirmeleri, devir teslimleri, kurulumları, devreye alma işlemlerini, EÜTS bileşenleri için analizleri, cihazların temin edilmesini, kurulumlarını, geliştirmeleri ve devreye alma süreçleriyle ilgili olarak iş programlarını hazırlayarak İdareye teslim edeceği belirtilmiştir.

İdari Şartnamenin 18’inci maddesinde de yüklenicinin sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren 10 takvim günü içinde idare ile iş birliği içinde iş programını hazırlayarak idareye sunmak ve işe başlamak zorunda olduğu, 19’uncu maddesinde ise işin kontrolünün Ankara Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca kurulacak komisyon marifetiyle iş programına uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

EÜTS bileşenlerine ilişkin Şartname’nin 2.1.’inci maddesinde; Mevcut EÜTS’den yeni EÜTS’ye sorunsuz geçiş yapılabilmesi için donanımların temin edilerek montaj hazırlıklarının yapıldığı aşama “Hazırlık Aşaması” olarak tanımlanmış bu sürenin işe başlama tarihinden itibaren 60 (altmış) takvim günü olduğu ifade edilmiştir. Aynı Şartname’nin 2.2’nci maddesinde yeni EÜTS’nin, cihaz değişimi yapılmış araç/turnikeler ve bayiler için etkin olarak kullanıldığı, sorunların giderildiği, ücret toplama, bakiye yükleme, banka ve diğer sistem entegrasyonlarının sorunsuz şekilde bütünleşik olarak çalıştığı Hazırlık Aşamasının tamamlanması sonrası başlayıp 120 gün süren aşama “Geçiş aşaması” olarak tanımlanmıştır.

Şartname'nin 3.6'ncı maddesinde yüklenici ve/veya alt yüklenicisinin hazırlayacağı çalışma takvimi kapsamında en geç 180 takvim günü içerisinde belirtilen sistem bileşenleri ve kurulumlarını tamamlayacağı, ulaşım fonksiyonlarının tüm Başkent Kartlar için tanımlanmış olacağı ve güncel tarifeler üzerinden mevcut aktarma özelliklerinin kullanılabilir durumda olması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu işe ait Teknik şartnamenin 8'nci maddesinde iş kapsamında görevlendirilecek personellere yer verilmiş, bu kapsamda mevzuat dâhilinde yapılacak kullanıcı işlemlerini yürütebilmek için ABB merkez binasında en az 1 banko personeli görevlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; yüklenici tarafından “İş Programı” ve “EÜTS Sistemi Proje Planının” hazırlanarak Kuruma sunulduğu ancak gerek Başkent Kart Ekosisteminin Genişletilmesi gerekse de EÜTS bileşenlerinin teslim ve devreye alma işlemlerinde gecikmeler olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca ABB merkez binasında görevlendirilmesi gereken banko personelinin de 2024 yılı boyunca yüklenici tarafından görevlendirmesinin yapılmadığı görülmüştür.

İş programında “Ulaşım Ödeme Kabulü” başlığı altında yer alan “Başkentkart & Alt Yüklenici & Mastercard Transit entegrasyonu” için bitiş tarihi 26.01.2024 tarihi olarak belirlenmesine rağmen söz konusu işlem 2024 yılının sonuna kadar tamamlanamamıştır. 2024 yılının en geç mart ayında tamamlanması öngörülen “Başkentkart Digital Wallet”, 2024 yılının en geç mayıs ayında tamamlanması öngörülen “Başkentkart Backoffice Portalı” bölümlerinin de hiçbir kısmı 2024 yılının sonuna kadar uygulamaya alınamamıştır. Aynı şekilde 2024 yılı mayıs ayında tamamlanması öngörülen “Şikâyet yönetimi” kısmı da yüklenici tarafından tamamlanamamış ve sistem devreye girememiştir.

EÜTS sistemi Proje Planında da durum farklı değildir. Buradaki işlemlerde de gecikmeler yaşanmış, EÜTS bileşenleri zamanında teslim edilememiş, sistem bir bütün halinde istenilen tarihte devreye alınamamıştır. EÜTS bileşenleri için en son devreye alma tarihi 10.05.2024 olmasına rağmen validatörlerin bile 1.017 tanesi bu tarihten sonra Kuruma teslim edilmiştir.

İhale dokümanında yer alan idari şartname, teknik şartname ve sözleşme hükümlerine göre iş ve işlemlerin yürütülmesi, iş programı doğrultusunda zamanında işlemlerin

gerçekleştirilmesi ve kontrol teşkilatı tarafından söz konusu hususların takip edilmesi hizmetin planlandığı gibi bir bütün olarak alınabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

c) Gelir Paylaşımına Esas Unsurlarda Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması ve Paylaşım Esas Tutarların Kuruma Geç Yatırılması

Başkent Kart Ekosisteminin Kurulması ve 36 Ay İşletilmesi işi gelir paylaşım esasına dayalı olarak gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu işe ait Teknik Şartname'nin 3.8'inci maddesinde, ihale konusu iş kapsamında elde edilen tüm gelir kalemlerinden ihale konusu işe ilişkin oluşan/oluşacak Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi ve Bankalar Arası Kart Merkezine tabi giderler düşüldükten sonra kalan tutarın tamamının "Gelir Paylaşımına Esas Tutar" olduğu; 3.9'uncu maddesinde, ihalede katılımcılar tarafından % 95'ten az olmamak üzere sözleşme süresi boyunca İdareye ödenmek üzere teklif edilecek oranın "Gelir Paylaşım Oranı" olduğu, 3.10'uncu maddesinde ise bu tutar ve oranın çarpılması sonucu "Gelir Paylaşım Tutarı"nın bulunacağı belirtilmiştir.

Şartname'nin "Gelir Paylaşımı Ödemeleri ve Gelirler" başlıklı 7'nci maddesinde %95 İdare payı olacak şekilde tekliflerin alınacağı, birden fazla teklifin %100'e ulaşması halinde maktu bedel üzerinden artırıma geçileceği ifade edilmiştir. Nitekim yapılan ihalede %100 oranına ulaşılmış ve yarışma maktu bedel üzerinden devam etmiştir. Aynı maddede ayrıca Ekosistem gelir kalemlerine yer verilmiş, bu kapsamda 18 adet gelir kalemi sayılarak zamanla eklenecek yeni gelir kalemlerinin de gelir paylaşımına esas tutara ekleneceği ifade edilmiştir.

Şartnamenin 7.1.6'ncı maddesinde, yüklenicinin İdare'nin belirlediği şekil ve yöntemle ödemelere ait üçüncü taraflardan almış olacağı dekont, fatura v.b. dokümanları da ekleyerek ödeme detaylarını İdare'ye resmi kanallardan ve/veya dijital olarak ileteceği hüküm altına alınmıştır.

Gelir paylaşım tutarının ne zaman ödeneceğine ilişkin düzenlemeye Sözleşme'de yer verilmiş, bu kapsamda Sözleşmenin 14'üncü maddesinde gelir paylaşımı ödemesinin, gelirin toplandığı ayı takip eden 15 gün içinde İdarenin banka hesabına yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; her ne kadar her türlü gelirin %100'ünün İdare'ye verileceği düzenlenmişse de bu hususa ilişkin kontrol mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde kurulduğunu söylemek mümkün değildir. Zira, uygulama aşamasında şartnamede sayılan gelir kalemlerinden birçoğu için yüklenici sadece elde edilen tutarı belirtmiş, buna ilişkin kanıtlayıcı

herhangi bir doküman sunmamıştır. Örneğin, en önemli gelir kalemlerinden biri olan takas komisyonu için yüklenici sadece elde ettiği geliri beyan etmiş, buna ilişkin kanıtlayıcı bir belge sunmamış, Kurum da sadece yüklenicinin beyanı üzerinden tespit tutanaklarını tutmuştur. Aynı şekilde üye işyerlerinden elde edilecek gelirden de çoğu zaman fatura örnekleri Kuruma ibraz edilmemiş, bunun yerine elde edilen gelire ilişkin excel tabloları ile yetinilmiştir. Ayrıca bazı gelir unsurları için herhangi bir tutar elde edilmediği belirtilmiş olmasına rağmen Kurum tarafından bunun doğrulanabilmesine ilişkin herhangi bir mekanizma kurulmamıştır. Örneğin, “Kart Şeması Geliri”, “BKM Komisyon Geliri”, “Hesap İşletim Geliri” gibi birçok unsur devamlı olarak “0 TL” olarak kayıtlara geçirilmiş, ancak bunların teyit edilebilmesine ilişkin bir sistem kurulmamıştır. Bir başka deyişle Kurum, yüklenici ne beyan ederse bununla bağlı şekilde tahsilatlarını gerçekleştirebilmiş, ikincil bir doğrulama ve kontrol sistemi oluşturmamıştır.

Bununla birlikte yüklenici tarafından ödenen gelir paylaşım tutarlarının da bazı dönemlerde geç yattığı, gelirin toplandığı ayı takip eden 15 gün içinde İdarenin banka hesabına geçmesi gereken tutarların daha sonraki aylarda hesaba geçtiği görülmüştür. Örneğin, Ocak ayında toplanan tutar Nisan ayında, Mart ayında toplanan tutar Mayıs ayında, Nisan ayında toplanan tutar Haziran ayında hesaplara geçmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, hakedişlerin geç yatırılması ile ilişkin gerekli ceza işlemlerin ivedikle uygulanacağı, 2025 yılından itibaren gerekli bağımsız denetçi incelemesinin başlatıldığı belirtilmiştir.

Mezkûr ihale gelir paylaşım üzerine gerçekleştirilmiş ve yüklenici elde edeceği gelirin tümünü İdareye vermeyi taahhüt etmiştir. Dolayısıyla gelir paylaşım hususu ihalenin en önemli unsurlarından bir tanesidir. Bu nedenle mevcut veya eklenecek gelir kalemleri titizlikle çalışılmalı, yüklenicinin beyanlarının kontrollerine ilişkin sistemler geliştirilmeli, gelir paylaşımına esas tutarların zamanında ödenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 3: Alınan Konser Hizmetlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kurum tarafından 4734 Sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması” hükmü uyarınca gerçekleştirilen alımların incelenmesi sonucunda söz konusu alımlarda çeşitli hatalar bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu hatalara ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir:

a) 4734 Sayılı Kanun’un 22/b Maddesine Aykırı İşler Yapılması

Doğrudan temin kapsamında yapılan alımların incelenmesi neticesinde; organizasyon ve sahne kurulum hizmeti gibi çeşitli hizmetlerin “Sanatçı temin edilmesi” işi kapsamına dâhil edildiği, birçok firma tarafından yapılabilecek söz konusu işlerin ihale ile temini yerine “tek kaynak” gibi değerlendirilerek tek bir firmadan satın alındığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, kurumların bu Kanun’a göre yapacakları alımlarda rekabet, saydamlık ve şeffaflığı sağlamak zorunda oldukları; 19’uncu maddesinde, uygulanacak ihale usullerinin açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulü olduğu; “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise ihtiyaçla ilgili gerçek ve tüzel tek kişinin özel bir hakka sahip olması halinde ihtiyacın tek kaynaktan doğrudan teminle karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddeler bir arada değerlendirildiğinde alımlarda rekabet, saydamlık, şeffaflık gibi ilkelerin sağlanması için, ihalelerin belirtilen usullerle yapılması gerektiği; 22’nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında alımın gerçekleştirilebilmesi için ihale konusu ihtiyacın tek bir kaynaktan sağlanma zorunluluğu bulunması gerektiği açıkça görülmektedir.

Kurum tarafından çeşitli tarihlerde düzenlenen konser etkinliklerinde, Kanun’un 22/b maddesi kapsamında sanatçı temin edilmesi işine, bu maddeye aykırı olarak sahne kurulumu, organizasyona ilişkin tanıtıcı materyaller de eklenmiş, ihale usullerince yapılması gereken bir kısım işler tek kaynaktan doğrudan temin edilmiştir.

4734 Sayılı Kanun’a aykırı olarak 22/b maddesi kapsamında bir firmadan teklif alınarak yapılan bu alımların bazılarında sanatçı ve organizasyona ilişkin diğer ihtiyaçlar tek bir kalem olarak değerlendirilmiş; bazılarında ise bunlara ek olarak sahne kurulum faaliyetleri ikinci bir kalem olarak fiyatlandırılmıştır. Bu kapsamda yapılan işlerden bazılarında aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 9: Sanatçı ve Organizasyondan Oluşan Konser Örneği Tablosu

İşin Adı	İş No	Tarihi	Sanatçı Organizasyon Hizmet Bedeli Toplam Tutar (TL)
Sanatçı ... Tarafından Konser Gerçekleştirilmesi Hizmet Alımı İşİ	24DT153300	14.02.2024	8.845.000,00
Sanatçı ... Konseri Gerçekleştirilmesi Hizmet Alımı İşİ	24DT286957	08.03.2024	9.750.000,00
Sanatçı ... Konser Gerçekleştirilmesi Hizmet alımı işİ	24DT1090512	30.08.2024	41.950.000,00
Sanatçı ... Konseri Gerçekleştirilmesi Hizmet Alımı İşİ	24DT1159004	11.09.2024	4.750.000,00
Sanatçı ... Konseri Gerçekleştirilmesi Hizmet Alımı İşİ	24DT1227023	21.09.2024	2.430.000,00

Tablo 10: Sanatçı, Organizasyon ve Sahne Kurulumundan Oluşan Konser Örneği Tablosu

İşin Adı	İş No	Tarihi	Sanatçı Organizasyon Hizmet Bedeli	Teknik Hizmet Bedeli	Toplam
.. tarafından Konser Gerçekleştirilmesi Hizmet alımı işİ	24DT603083	19.05.2024	₺11.090.000,00	₺48.510.000,00	₺59.600.000,00
Sanatçı ... Tarafından Konser Gerçekleştirilmesi Hizmet alımı işİ	24DT483295	23.04.2024	₺10.973.000,00	₺46.080.000,00	₺57.053.000,00
Sanatçı ... Konseri Gerçekleştirilmesi Hizmet Alım İşİ	24DT1406651	29.10.2024	₺13.257.353,00	₺31.680.000,00	₺44.937.353,00

İlk tablodan görüleceği üzere sanatçı ve organizasyon bedeli tek kalem olarak fiyatlandırılmış, bir başka deyişle 22/b kapsamında temin edilebilecek bir hizmetin içine ihale usulleri ile alınması gereken kısımlar ilave edilmiştir. Ancak tek fiyatlama sebebiyle ne kadarlık kısmı 22/b maddesine uygun, ne kadarlık kısmı bu kapsamda olmaması gerektiği tespit edilememiştir.

İkinci tabloda ise aynı durumun yanına bir de teknik hizmet bedeli eklenmiş ve işin tamamı 22/b kapsamında çağırılan Şirkete yaptırılmıştır. Ne var ki ikinci tabloda rahatlıkla görüleceği üzere işin büyük bir kısmını teknik hizmet bedeli (sahne kurulumu vs.) oluşturmaktadır. Bir başka deyişle 40-50 milyon TL tutarında olan ve ihale usulleri uyarınca yapılması gereken bir kısım işler toplam tutarı 5-10 milyon TL olan sanatçı temini işine dahil edilmiş ve sadece sanatçı temini kısmı için faydalanılması gereken tek kaynaktan satın alma istisnasından yararlanılmıştır.

Kurum cevabında, sanatçılar tarafından teknik riderlarda istenilen sahne kurulum hizmetlerinin fikir ve sanat eseri olduğu, bunun da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/b maddesi kapsamında özel bir hak olarak değerlendirildiği ve bu nedenle tek kaynak olarak ilgili yüklenicilerden sanatçı ile birlikte temin edildiği belirtilmişse de; söz konusu sahne kurumlarının özel bir hak olduğuna ilişkin herhangi bir belge sunulmamıştır. Bulguda ayrıca sahne, ışık, organizasyon işlerinin birlikte yapılmasının verimi arttırıp arttırmayacağı, işlerin zamanında yürütülüp sonuçlandırılmasına katkı sağlayıp sağlamayacağı değil, bu işlerin sanatçı temini kapsamına dahil edilerek 22-b kapsamında satın alınması, ihale usulleri ile temin edilmemiş olması konu edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda belirtilen hizmetlerin 4734 sayılı Kanun hükümlerine uygun bir şekilde temin edilerek kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sağlanmalı, alımlar rekabete uygun gerçekleştirilmeli, Kanun'da sadece özel durumlar için tanınan bir kısım düzenlemeler sadece o özel durumlar için kullanılmalıdır. Kanun hükümlerine aykırı davranışlar kamu kaynaklarında azalmaya sebep olacağı gibi Kanun'un 60'ıncı maddesine göre görevlilerin ceza sorumluluğunu da doğurabilecektir.

b) Konser Hizmet Alımlarında Kurum Tarafından Henüz İhtiyaç Oluşmadan Çok Kısa Süre Önce Yüklenicilerin Konsere İlişkin Sanatçılarla Yetki Belgesi Sözleşmesi Yapması

Konser hizmet alımlarının bazılarında, Kurum tarafından konsere ilişkin herhangi bir ihtiyaç oluşmadan kısa süre önce yüklenici olacak firmanın ilgili sanatçıyla sadece ilgili konser gününe özel yetki sözleşmesi yaptığı görülmüştür.

Kurum tarafından yapılan konser hizmet alımları, 4734 sayılı Kanun'un 22/b maddesi kapsamında tek kaynaktan temin edilmiştir. Alımların ilgili madde kapsamında yapılmasının temel dayanağı, yüklenicilerin konser hizmetini verecek sanatçılardan almış oldukları yetki

belgesidir. Yüklenici, bu yetki belgesiyle sanatçının yapacağı konserlerde tek yetkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Konser hizmetleri temin sürecinde de Kurum tarafından işin tek kaynaktan temin edilebilmesi için, yüklenicilerden konser hizmetini yerine getirecek sanatçılarla yapmış oldukları yetki belgeleri talep edilmiştir. Yükleniciler tarafından sunulan yetki belgeleri incelendiğinde; Kurum tarafından işi başlatan ilk yazı yazılmadan hemen önce, yüklenicilerin ilgili sanatçılarla yetki sözleşmesi yaptıkları görülmüştür. Yani işle ilgili yüklenicinin genel bir yetki belgesine sahip olması beklenirken yüklenici bu işin yapılmasına karar verilmeden kısa bir süre önce ve sadece o işle ilgili olarak sanatçıyla yetki sözleşmesi yapmıştır.

Örneğin, 19.05.2024 tarihinde, ... konseri düzenlenmesi için ilk ihtiyaç yazısı 29.04.2024 tarihinde oluşturulmuştur. Buna karşın, 2024 yılında kestiği faturaların ve yaptığı işlerin neredeyse tamamını Ankara Büyükşehir Belediyesine yapan E... Şirketi, bu konser için 18.04.2024 tarihinde sanatçıyla *“19 Mayıs 2024 tarihinde Ankara’da gerçekleştirilecek konser etkinlikleri için”* ifadelerini içeren yetki sözleşmesi yapmıştır. Yani yüklenici, işle ilgili Kurum tarafından herhangi bir ihtiyaç yokken, işi başlatan ilk ihtiyaç yazısından 11 gün önce, sanatçıyla 19 Mayıs’ta Ankara’da yapılacak konsere ilişkin yetki sözleşmesi imzalamıştır.

Yine, Kurum tarafından 05.05.2024 tarihinde düzenlenen ... konser hizmeti için ilk talep yazısı 22.04.2024 tarihinde yazılmıştır. Yüklenici ise ilgili sanatçıyla 19.04.2024 tarihinde, *“05 Mayıs 2024 tarihinde GAZİ PARK’da Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin gerçekleştirmeyi planladığı ‘...’ konseri ile ilgili ...”* ifadelerini içeren yetki sözleşmesi yapmıştır. Yani, yüklenici Kurum tarafından konsere ilişkin herhangi bir yazışma dahi olmadan 3 gün önce, sanatçı ile tam da sadece ilgili konsere ilişkin yetki sözleşmesi imzalamıştır. Bir başka deyişle alım yazıları hazırlanmadan kısa bir süre önce ilgili şirketin alımdan haberi olmuş, ilgili konsere ilişkin yetki belgesi almış ve tek hizmet sunucusu durumuna gelmiştir. Sonra da 22/b kapsamında alımlar gerçekleştirilmiştir. Örneklendirilen iki durum da hayatın olağan akışına aykırıdır.

Kurum cevabında, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22/b maddesi kapsamında düzenlenen konser hizmetlerinde düzenlenen yetki belgelerinin ne zaman düzenleneceğine ilişkin bir düzenleme yapılmadığı, konser hizmeti alınan sanatçıların uygunluk durumlarına göre konserlerden önce veya sonra yetki belgesi verebileceği, yüklenicilerin sanatçılardan genel yetki belgesi yerine her bir konser için özel yetki belgesi almalarının konser tarihini somutlaştırmak adına daha şeffaf ve güvenilir olduğu belirtilmişse de; 4734 sayılı Kamu İhale

Kanunu'nun 22/b maddesi kapsamında tek kaynaktan temin edilen konser hizmetlerinde, isteklilerin hizmetlerden önce yetki belgesine sahip olması zaten işin gereğidir. Ancak bulguda belirtildiği üzere, Kurum tarafından henüz konser yapılmasına ilişkin bir yazışma dahi yokken, yüklenicinin ilgili sanatçıdan konserin yapılacağı tarih ve yeri de belirterek yetki belgesi alması hayatın olağan akışına aykırıdır.

Sonuç olarak; yapılacak konserlere karar verilmeden çok kısa bir süre önce, yüklenicilerin sanatçılarla bizzat bu konserlere ilişkin bilgileri de içeren yetki sözleşmeleri yapmaları ve Kurumun da bu belgelere dayanarak alımları 22/b kapsamında gerçekleştirmesi, 4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesine açık aykırılık oluşturmaktadır. Kurum tarafından yapılacak alımlarda rekabet, güvenilirlik ve gizlilik gibi temel ilkelere uygun davranılması gerekmektedir.

c) Alım Usulünün Belirlendiği Tarih İtibarıyla Yetki Belgesi Olmayan Yüklenicilerden 22/b Kapsamında Alım Yapılması

Kurum tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22/b maddesi kapsamında, tek kaynaktan temin edilen bazı konser hizmetlerinde, yüklenicilerin sanatçılarla yapmış oldukları yetki belgesi sözleşmelerinin, Kurum tarafından 22/b usulü ile alım yapılmasına karar verildikten sonra temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Doğrudan Temin' başlıklı 22/b maddesinde *yer alan "Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması."* hükmüyle bir alımın ihalesiz olarak yapılabilmesi için alımla ilgili yüklenicinin özel bir hakkının bulunması gerektiği belirtilmiştir. Konser hizmetlerinde, sanatçının yükleniciye vermiş olduğu noter onaylı yetki belgesi yüklenicinin sanatçıyla ilgili özel bir hakkı olduğunu göstermekte ve alımın bu usulle yapılmasına dayanak oluşturmaktadır.

Buna rağmen, Kurum tarafından yapılan ve aşağıda örneklendirilen bazı alımlarda, işin 22/b usulü ile alınmasına dair karar alındığı tarihte, işle ilgili herhangi bir özel hakkı olmayan yükleniciden işle ilgili özel bir hakkı varmış gibi fiyat teklifi alınmış ve doğrudan teminle alımlar gerçekleştirilmiştir.

Tablo 11: İhale Usulü Belirlendikten Sonra Yetki Belgesi Alınan İş Örnekleri Tablosu

İşin DT No	İşin Bedeli (KDV dâhil) (TL)	22/b Usulünün Belirlendiği Tarih	Yetki Belgesinin Alındığı Tarih
24 DT 153300	10.614.000,00	05.02.2024	06.02.2024
24 DT 483295	68.463.600,00	01.04.2024	03.04.2024
24 DT 584827	4.272.000,00	29.04.2024	12.05.2024
24 DT 602348	11.160.000,00	02.05.2024	06.02.2024
24 DT 1227023	2.916.000,00	22.08.2024	13.09.2024
24 DT 1257066	5.994.000,00	23.08.2024	20.09.2024

Örneğin, 24 DT 1257066 kayıt numaralı ... konseri hizmet alımında, 23.08.2024 tarihinde belirtilen hizmet alım işinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/b maddesi kapsamında yapılması kararı alınmıştır. 20.09.2024 tarihinde ise *"29 Eylül 2024 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilecek konser etkinlikleri için ..."* ifadelerine yer verilerek Sanatçı tarafından yükleniciye yetki belgesi verilmiştir. Yani, 22/b ile alım yapmak için kriter olan özel hakka sahip olma durumu, işin usulünün belirlendiği günden 28 gün sonra hizmeti sunan firma tarafından temin edilmiştir.

Kurum cevabında, yüklenici ile sanatçı arasında yapılan görüşmelerin uzamasından dolayı yetki belgesi alma sürecinin uzayabileceği, konser hizmetlerinin özelliklerinden dolayı bu durumların olabileceği, söz konusu alımlarda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve mevzuata uygun olarak hareket edilmeye çalışıldığı belirtilmişse de Kurum tarafından sadece gerçek veya tüzel tek bir kişinin özel bir hakkı olduğuna dayanılarak yapılan konser hizmet alımlarında, işin 22/b usulü ile yapılması kararının alındığı tarih itibarıyla yüklenicinin ihtiyaçla ilgili özel bir hakkı olmamasına rağmen bu hak varmış gibi işlem tesis edildiği görülmüştür. Bu nedenle işe karar verildiği tarihte işle ilgili özel bir hakkı olmayan yükleniciden bu hakkı varmış gibi alım yapılması mevzuata açıkça aykırı bir işlemdir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kanun'a açıkça aykırılık oluşturan bu tip işlemler ihale kanunlarının temel ilkesi olan eşit muamele, rekabet, kaynakların verimli kullanılması gibi ilkeleri zedelemektedir.

BULGU 4: İhaleye Çıkılmadan Belediye Şirketine Anıt Yaptırılması

ABB tarafından Hıdırlıktepe Rekreasyon Alanı yapım işi kapsamında anıt, restoran, müze yapılması gibi bir kısım işlerin 6306 sayılı Kanun’a aykırı olarak protokolle ihalesiz bir şekilde belediye şirketi PORTAŞ’a verildiği görülmüştür.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un “Amaç” başlıklı 1’inci maddesiyle bu Kanun’a dayanılarak yapılabilecek işlerin afet riski altında bulunan ya da riskli olan yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, güvenli ve sağlıklı bir şekilde yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere dönüştürülmesi olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un “Çeşitli hükümler” başlıklı 8’inci maddesinde, idarelerin dönüşüm uygulamalarını 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler ile akdedecekleri protokoller çerçevesinde 2886 sayılı Kanun’a ve 4734 sayılı Kanun’a tabi olmaksızın ortak hizmet uygulamaları suretiyle gerçekleştirebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yani, afet riski altında bulunan alanlardaki dönüşüm uygulamaları, konut yapılması, yapılan konutların çevre düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi gibi faaliyetler 6306 Sayılı Kanun’a dayanılarak protokolle ihalesiz bir şekilde belediye şirketi ile ortak hizmet uygulaması suretiyle yerine getirilebilecektir.

Kamu idaresi cevabında, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği hükümlerine göre rekreasyon alanlarının kentin bütününe hizmet eden alanlardan olduğu, söz konusu alanın da bölgede yaşayan sakinlerin yanında kentin bütününe hizmet etmesi amacıyla yapıldığı ve sağlıklı ve güvenli konut alanlarına hizmet etmenin yanında şehrin tarihi silüetine katkı vermesi amacı taşıdığı belirtilmişse de, bulguda rekreasyon alanının faydası ve gerekliliği değil, rekreasyon alanı ve anıt gibi yapıların 6306 Sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesiz bir şekilde protokolle yapılıp yapılamayacağı konu edilmiştir. Zira projede yer alan, anıt, restoran, müze vb. gibi yapıların 6306 sayılı Kanun kapsamında verilen istisna hükmü ile doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak Kurumun 6306 sayılı Kanun’a dayanarak yapacağı alımlarda, mevzuata uygun davranması, ihale usulleri ile verilmesi gereken işleri ihalesiz olarak yapmaktan kaçınması gerekmektedir.

BULGU 5: Protokol Kapsamında Belediye Şirketine Yaptırılan Rekreasyon Alanı İçin Belirlenen Sözleşme Birim Fiyatlarının Yüksek Olması

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun hükümleri uyarınca Portaş A.Ş. ile imzalanan protokol kapsamında yapımı devam eden “Hıdırlıktepe Rekreasyon Alanı Yapım İşİ”nde sözleşme fiyatlarına esas olmak üzere yapılan piyasa araştırmalarının sağlıklı gerçekleştirilmediği ve işe ait sözleşme birim fiyatlarının resmi rayiçlere kıyasla yüksek belirlendiği görülmüştür.

6306 sayılı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde idare, büyükşehir sınırları dâhilinde büyükşehir belediyeleri olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun’un “Çeşitli hükümler” başlıklı 8’nci maddesinin ikinci fıkrasında ise idarelerin ve dolayısı ile büyükşehir belediyelerinin, bu kanun kapsamında kalan alanlardaki imar uygulaması işlerini ve dönüşüm uygulamalarını, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler ile akdedecekleri protokoller çerçevesinde 2886 sayılı Kanun’a ve 4734 sayılı Kanun’a tabi olmaksızın ortak hizmet uygulamaları suretiyle de gerçekleştirebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu işin yapıldığı alan 2012/4088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 6306 sayılı Kanun kapsamında "Riskli Alan" olarak belirlenmiş ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından bu riskli alanda uygulama geliştirme yetkisi Ankara Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar ışığında, Ankara Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı ile 4734 sayılı Kanun kapsamında bir idare olan Portaş A.Ş. arasında 12.09.2024 tarihli “Hıdırlıktepe Rekreasyon Alanı Yapım İşİ” protokolü imzalanmıştır. Ancak söz konusu protokole ek birim fiyat cetvelinde yer alan fiyatlardan bazıları için resmi analiz ve rayiçler çerçevesinde oluşturulan fiyatlar kullanılabilecek iken piyasa araştırması neticesinde elde edilen çok daha yüksek tutarlar üzerinden bir miktar indirim yapılarak oluşturulan fiyatların kullanıldığı ve bahsi geçen piyasa fiyat araştırmasının işin tutar ve önemi ile bağdaşmayacak şekilde yapıldığı görülmüştür.

Şöyle ki;

- Piyasa fiyat araştırması ve resmi rayiçlere göre işin toplam yaklaşık maliyeti 1.642.948.573,00 TL’dir. Bu tutarın 1.070.000.000,00 TL’lik kısmı kule inşası, direkli çevre

aydınlatma armatürü alımı, bordür döşenmesi ve kamera direği alımı gibi birbirinden çok farklı 90 adet iş kaleminden oluşmakta ve piyasa fiyat araştırmasına dayanmaktadır. Söz konusu piyasa fiyat araştırması gerçekleştirilirken daha önceki dönemde bu iş kalemleri ile ilgili iş yaptığı bilinen ve yine bu iş kalemlerine konu alanlarda faaliyet gösteren firmalardan bilgi alınması beklenirken 90 iş kalemi için de aynı inşaat firmalarından fiyat alınması makul görülmemiştir. Bahsi geçen piyasa fiyat araştırması için seçilen firmaların hangi kriterler esas alınarak belirlendiği anlaşılamamıştır. İlgili firmaların kule yapabilecek ve bu iş kalemine fiyat verebilecek kapasitelerinin olup olmadığı, çevre aydınlatma armatürü alım satımı ile uğraşıp uğraşmadığının bilinmediği bir noktada bu firmalardan alınan fiyatların piyasa fiyatlarını yansıtmayı yansıtmadığı da tam olarak bilinemeyecektir.

- Piyasa fiyat araştırması esas alınarak sözleşme fiyatları belirlenen 90 kalem malzemeden bazıları için resmi analiz ve rayiçler kullanılarak fiyat oluşturulması yoluna gidilmesi mümkün iken bu usulün seçilmeme nedeni anlaşılamamıştır. Söz konusu usulün seçilmesi halinde piyasa araştırması neticesinde elde edilen fiyatlara nispeten oldukça düşük fiyatların ortaya çıkacağı tespit edilmiştir. Aşağıda bu duruma örnek olabilecek bazı iş kalemlerine yer verilmiştir.

✓ Piyasa araştırması sonucu oluşan birim yaklaşık maliyeti 850,00 TL, toplam yaklaşık maliyeti ve toplam sözleşme bedeli 71.239.520,00 TL olan “ÇK-İ-2 Makine ile patlayıcı madde kullanmadan her derinlik ve her genişlikte sert kaya kazılması (Saha dışına Nakli dahil)” pozu, 15.120.1107 numaralı resmi poz (nakil hesabı eklenerek) ile tamamen aynıdır. Bu çerçevede ilgili iş kalemi için en son yayımlanmış resmi analiz ve rayiçler esas alınarak hesaplanacak kâr dâhil birim yaklaşık maliyet 613,96 TL olacak iken, piyasa araştırması sonucu bunun %38 fazlası olan 850,00 TL bulunmuş ve sözleşme bu yüksek tutar üzerinden imzalanmıştır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere resmi analiz ve rayiçler esas alınarak sözleşme imzalanmış olsaydı, sadece tek bir iş kaleminden dolayı sözleşme bedelinin 19.782.795,65 TL düşük olabileceği değerlendirilmiştir.

Tablo 12: ÇK-İ-2 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu

İş Kalemi	Br. Söz. Fiyat.	Benzer Resmi Poz	Resmi Pozun Fiyatı	Birim Fark Tutar
	Toplam Söz. Bedeli		Resmi Poz ile Top. Bedel	Top. Söz. Bedeli Farkı
ÇK-İ-2	850,00 TL	15.120.1107	613,96 TL	236,04 TL
	71.239.520,00 TL		51.456.724,35 TL	19.782.795,65 TL

✓ Piyasa araştırması sonucu oluşan birim yaklaşık maliyeti 3.500,00 TL, toplam yaklaşık maliyeti 27.033.195,00 TL ve toplam sözleşme bedeli 25.951.867,20 TL olan “ÇK-AN-17 Beton Yüzeylere Koruyucu Şeffaf Solüsyon Uygulanması” pozu, 15.540.1610 numaralı resmi poz ile tamamen aynıdır. Bu çerçevede ilgili iş kalemi için en son yayımlanmış resmi analiz ve rayiçler esas alınarak hesaplanacak kâr dâhil birim yaklaşık maliyet 308,61 TL olacak iken, piyasa araştırması sonucu bunun 11,34 katı olan 3.500,00 TL bulunmuş ve sözleşme bu yüksek tutar üzerinden az bir indirim yapılarak 3.360,00 TL’ye imzalanmıştır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere resmi analiz ve rayiçler esas alınarak sözleşme imzalanmış olsaydı, sadece bu iş kaleminden dolayı sözleşme bedelinin 23.568.234,54 TL düşük olabileceği değerlendirilmiştir.

Tablo 13: ÇK-AN-17 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu

İş Kalemi	Br. Söz. Fiyat.	Benzer Resmi Poz	Resmi Pozun Fiyatı	Birim Fark Tutar
	Toplam Söz. Bedeli		Resmi Poz ile Top. Bedel	Top. Söz. Bedeli Farkı
ÇK-AN-17	3.360 TL	15.540.1610	308,61 TL	3.051,39 TL
	25.951.867,20 TL		2.383.632,66 TL	23.568.234,54 TL

✓ Piyasa araştırması sonucu oluşan birim yaklaşık maliyeti 6.890,00 TL, toplam yaklaşık maliyeti 40.396.070,00 TL ve toplam sözleşme bedeli 38.780.227,20 TL olan “ÇK-İ-12 10x20x50 Granit Bordür Döşenmesi (Pahlı)” pozu, 15.435.1216 numaralı resmi poz ile “andezit” malzeme yerine “Bergama granit” malzemesinin fiyatı eklenince tamamen aynıdır. Bu çerçevede ilgili iş kalemi için en son yayımlanmış resmi analiz ve rayiçler ile piyasadan araştırılan “10x20x50 Bergama granit” malzeme fiyatı esas alınarak hesaplanacak kâr dâhil birim yaklaşık maliyet en fazla 1.706,97 TL olacak iken, piyasa araştırması sonucu bunun 4 katı olan 6.890,00 TL bulunmuş ve sözleşme bu yüksek tutar üzerinden az bir indirim yapılarak 6.614,40 TL’ye imzalanmıştır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere resmi analiz ve rayiçler esas alınarak sözleşme imzalanmış olsaydı, sadece bu iş kaleminden dolayı sözleşme bedelinin 28.772.262,09 TL düşük olabileceği değerlendirilmiştir.

Tablo 14: ÇK-İ-12 İş Kalemine Ait Özet Bilgiler Tablosu

İş Kalemi	Br. Söz. Fiyat.	Benzer Resmi Poz	Resmi Pozun Fiyatı	Birim Fark Tutar
	Toplam Söz. Bedeli		Resmi Poz ile Top. Bedel	Top. Söz. Bedeli Farkı
ÇK-İ-12	6.614,40 TL	*15.435.1216	1.706,97 TL	4.907,43 TL
	38.780.227,20 TL		10.007.965,11 TL	28.772.262,09 TL

*Söz konusu pozda yer alan “Andezit bordür” malzemesi yerine, ilgili işin projesine uygun olarak aynı boyutlarda “Bergama granit bordür” için başka bir kamu idaresinde yapılan piyasa fiyat araştırması sonucu elde edilen fiyat kullanılmıştır.

- Bahsi geçen 90 iş kalemi dışında kalıp, yaklaşık maliyetleri resmi analiz ve rayiçlere dayalı olarak belirlenen bazı iş kalemleri için de yüksek birim fiyatlar üzerinden sözleşme imzalandığı görülmüştür. Bu duruma örnek olarak dört iş kalemine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere bazı iş kalemleri, ABB tarafından resmi analiz ve rayiçlere dayalı olarak belirlenen yaklaşık maliyetlerin dahi üstünde tutarlara sözleşmeye konu olmuşlardır. Kurumun protokol ile kendi şirketine iş verdiği bir ortamda bu durumu kabul etmesi anlaşılabilir değildir.

Tablo 15: Resmi Rayiçlere Kıyasla Sözleşme Fiyatı Yüksek Belirlenmiş İş Kalemleri Tablosu

İş Kalemi	Resmi Pozun Fiyatı	Br. Söz. Fiyat.	Birim Fark Tutar
	Resmi Poz ile Top. Bedel	Toplam Söz. Bedeli	Top. Söz. Bedeli Farkı
KGM/17.002/K/N	2.513,37 TL	4.500,00 TL	1.986,63 TL
	56.478.264,00 TL	101.120.085,00 TL	44.641.821,00 TL
43.610.1061/N	816,66 TL	1.210,35 TL	393,69 TL
	26.344.602,27 TL	39.044.632,24 TL	12.700.029,96 TL
43.610.1041/N	978,61 TL	1253,45 TL	274,84 TL
	11.829.026,66 TL	15.151.177,15 TL	3.322.150,49 TL
15.160.1004	38.672,46 TL	41.979 TL	3.306,54 TL
	21.0188.68,73 TL	22.816.006,29 TL	1.797.137,56 TL

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa genel manada iştirak edilmiş ve bazı kalemlerin fiyatlarının revize edileceği bildirilmiştir. Bunun yanı sıra "Yapım işleri uygulama yönetmeliği" hükümlerine atıf yapılarak, yaklaşık maliyet belirlenirken yalnızca piyasa fiyat araştırması yapılmasının mevzuata uygun bir durum olduğuna değinilmiş ancak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde daha hassas olunması ve ek bazı kıyaslamalar yapılması gerektiğine ilişkin fıkra hükmü gözardı edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuatın verdiği izne dayalı olarak imzalanan protokol çerçevesinde, Büyükşehir Belediyesinin sermayesinin tamamına sahip olduğu belediye şirketine yaptırılan işlerin sözleşme fiyatlarının da resmi analiz ve rayiçler gözetilerek oluşturulması, yapılacak piyasa fiyat araştırmalarının söz konusu iş kalemi ile ilgili deneyim sahibi olduğu bilinen firmalardan yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Muhtelif Malzeme Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen 427 kalem muhtelif malzeme alım ihalesinin kısmi teklife kapalı olarak gerçekleştirildiği, hatalı planlama nedeniyle söz konusu işe ilişkin sözleşmenin yüksek tutara imzalandığı, bu ihaleye ilişkin ödemenin

belediyenin rutini dışında oldukça kısa bir sürede gerçekleştirildiği ve ihale kapsamında teknik şartları tam anlamı ile sağlamayan malzemelerin kabul edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulguda bahsi geçen tüm konulara iştirak edildiği ve ilerleyen dönemde daha dikkatli olunacağı bildirilmiştir.

a) 427 Farklı İş Kalemi Barındıran İhalenin Kısmi Teklife Açık Yapılmaması

Yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı içeren söz konusu ihalenin, birbiri ile ilişkili olan malzemeler için kısmi teklif verilebilmesine imkân tanınmaksızın, mevzuata da uygun olmayan bir şekilde toplam bedel üzerinden ihale edilmesi nedeni ile rekabet ilkesinin tam anlamı ile sağlanamadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, idarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, “kısmi teklif”, alımın birden fazla kalemden oluştuğu birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde, alımın niteliğine uygun olarak belirlenen bir veya birden fazla kısma verilen teklif olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “İstenecek belgeler” başlıklı 27’inci maddesinde, kısmi teklif verilmesine imkân tanınan ihalelerde, isteklilerin yeterlik değerlendirmelerinin teklif verdiği her bir kısım için ayrı ayrı yapılacağı; üretim kapasite miktarının her bir kısım için o kısmın miktarı esas alınarak ayrı ayrı düzenleneceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Yerli malını teklif edenler lehine fiyat avantajı uygulanması” başlıklı 61’inci maddesinin dördüncü fıkrasında ise aynen;

“Yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı tanınan ve birden fazla mal kaleminden oluşan ihalelerin, kısmi teklife açık olarak gerçekleştirilmesi ve fiyat avantajı tanınan her bir kısmın tek bir mal kaleminden oluşması zorunludur. Ancak, birbirini tamamlayan veya teknik zorunluluklar nedeniyle birlikte alınması gereken mal kalemlerine bir kısımda yer verilebilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idareleri gerçekleştirecekleri ihalelerde rekabet ortamının sağlanmasından, istekli olabileceklere eşit muamelede bulunmaktan, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasından ve kamu kaynaklarını verimli kullanmaktan sorumludurlar. İdarelerin bu sorumluluklarını yerine getirebilmelerinin bir yolu da ihalelerini kısmi teklife açarak, ilgili kısmın şartlarını taşıyan daha çok isteklinin ihalelere katılmalarını sağlamaktır. Ayrıca mevzuat hükümlerine göre birden fazla kalemden oluşan mal alım ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı tanınmış ise o ihalenin kısmi teklife açık olması yasal bir zorunluluktur.

Bu bağlamda yapılan incelemeler neticesinde, Mezarlık Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen, içerisinde kıyafet, elektrik ve su tesisatı malzemeleri, temizlik malzemeleri, bahçe makineleri ve bu makinelerin yedek parçaları gibi unsurlar barındıran ve yerli malı teklif eden isteklilere fiyat avantajı uygulanmasını öngören 2023/1301727 ihale kayıt numaralı 427 Kalem Muhtelif Malzeme Alım İşinin kısmi teklife açık olarak gerçekleştirilmediği görülmüştür. Bu nedenle 427 kalem malzemenin bir kısmının ticareti veya imalatı ile uğraşan ve yalnız o kısma ilişkin teklif sunmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin ihaleye girmesi engellenerek rekabet ve eşit muamele ilkelerinin; ihaleye katılan isteklilerin ise birçok malzemeyi ilgisinden tedarik ederek ve kendi kârlarını da ekleyerek teklifte bulunmaları nedeniyle ihtiyaçların uygun şartlarla sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin zedelendiği değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ilkelerin sağlanması adına, birden fazla mal kaleminden oluşan ihalelerin, alımın niteliğine uygun olarak belirlenen kısımlara teklif verilebilecek şekilde gerçekleştirilmesi; yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı uygulanacak ihalelerin ise yasal zorunluluk nedeniyle kısmi teklife açık yapılması son derece önem arz etmektedir.

b) Birim Fiyat Teklif Cetvelinin Hatalı Hazırlanması Nedeniyle Yüksek Fiyat Üzerinden Sözleşme İmzalanması

Bahsi geçen ihaleye ilişkin birim fiyat teklif cetvelinde, doğrudan hizmet alımı kapsamında belediye şirketinden daha önceden alınmış 11 kalem kıyafete de yer verildiği ve sözleşmenin imzalanmasının ardından söz konusu malzemelerin alımından iş eksilişi yapılmak suretiyle vazgeçildiği görülmüştür.

Doğru ve titiz bir çalışmanın yapılması durumunda 416 kalem malzeme için ihaleye çıkılacağı ve aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 1.309.151,00 TL daha düşük bir bedelle sözleşme imzalanacağı açıktır.

Şöyle ki; söz konusu ihale 427 kalem malzeme için toplamda en düşük teklifi veren “1. Firma” ile 159.475.435,00 TL bedelli bir sözleşme imzalanarak, “2. Firma” teklifine göre 4.390.849,00 TL daha ucuza sonuçlandırılmıştır. Ancak sözleşmenin imzalanmasından kısa bir süre sonra, 11 kalem kıyafetin, belediye şirketine gördürülen personel çalıştırılması işi kapsamında daha önceden tedarik edildiğinin fark edilmesi üzerine, yüklenicinin yaklaşık maliyete nispeten oldukça düşük teklif verdiği bu kıyafetlerin alımından iş eksilişi yapılmak sureti ile vazgeçilmiştir. İlgili kıyafetler için verilen birim fiyat teklifler elemine edilerek, yalnızca gerçek ihtiyaç olan 416 kalem malzeme için sunulan teklifler dikkate alındığında ise işin yüklenicisinin değişeceği ve “2. Firma” ile 154.671.284,00 TL bedelli ve “1. Firma” teklifine kıyasla 1.309.151,00 TL daha ucuza sözleşme imzalanacağı ortadadır.

Tablo 16: Yaklaşık Maliyet ile Firma Tekliflerinin Detaylı Karşılaştırılması Tablosu

	Yaklaşık Maliyet	1.Firma (TL)	2.Firma (TL)	Firma Teklifleri Farkı (TL)
416 Kalem	165.195.823,56	155.980.435,00	154.671.284,00	<u>(-)1.309.151,00</u>
11 Kalem (Kıyafet)	9.660.807,27	3.495.000,00	9.195.000,00	=
Toplam (427 Kalem)	174.856.630,83	159.475.435,00	163.866.284,00	<u>(+)4.390.849,00</u>

Yapılan bu hatalı işlem nedeniyle “11 kalem kıyafet” için yaklaşık maliyete nispeten makul teklif veren “2. Firma” aleyhine ve yaklaşık maliyete oranla 2,75 kat ucuz teklif veren “1. Firma” lehine olmak üzere ihalenin sonuçlandırıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak ihale dokümanlarının oluşturulması sırasında, kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını da teminen, ihtiyaçların, firmalar arası rekabeti etkilemeyecek şekilde doğru belirlenmesi önem arz etmektedir.

c) Ödemelerin Muhasebe Kayıtlarına Alınış Sırasına Riayet Edilmeden Yapılması

Söz konusu ihale sonucunda temin edilen malzemeler için ödenmesi gereken tutarın tamamının, daha önceden muhasebe kayıtlarına alınmış benzer ödemeler olmasına rağmen,

onlardan önce olacak şekilde ve muhasebe kayıtlarına alındığı tarihten itibaren 9 gün içinde ödendiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinde, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca bulgu konusu ihaleye ilişkin sözleşmenin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 12’nci maddesinde, ödemenin muhasebe kayıtlarına alındıktan sonra 60 gün içinde yapılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde 320 Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarların, imkân doğdukça bu hesaba alınış sırasına göre ve sözleşmesinde yer alan şartlar da dikkate alınarak ilgililere ödenmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu iş kapsamında yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınış sırasına göre gerçekleştirilmediği ve işin sözleşmesine göre İdarenin elinde 60 gün gibi uzun bir süre varken 182.187.249,24 TL’nin 9 gün içinde yükleniciye ödendiği tespit edilmiştir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi söz konusu tutardan daha önce kayıtlara alınmış birçok farklı borç, kısım kısım olmak üzere toplam 98 ile 276 gün arasında değişen sürelerde ödenmiştir.

Örneğin 2023/816886 kayıt numaralı ihalenin 1168 nolu muhasebe yevmiyesi ile 15.01.2024 tarihinde kayıtlara alınan toplam 98.667.360,39 TL’lik hakedişinin tamamının ödenmesi 276 günü bulmuştur. Bu durum alacaklı şirketlere eşit muamelede bulunulmadığını göstermektedir.

Tablo 17: Belediye Borçlarının Ödenme Düzenine İlişkin Tablo

İhale Kayıt No	Ödenecek Tutar (TL)	Muhasebe Kayıtlarına Alınış Tarihi	Yevmiye Numarası	Tutar (TL)	Ödeme tarihi	Ödeme Tamamlanma Gün Sayısı
2023/1301727	182.187.249,24	20.02.2024	5723	50.000.000,00 60.000.000,00 72.187.249,24	21.02.2024 27.02.2024 29.02.2024	9 Gün
2023/816886	98.667.360,39	15.1.2024	1168	49.000.000,00 14.667.000,00 15.000.000,00 5.000.000,00 6.000.000,00 4.500.000,00 2.000.000,00 2.500.360,39	17.01.2024 13.02.2024 29.02.2024 19.04.2024 13.06.2024 05.07.2024 15.08.2024 16.10.2024	276 Gün
2023/788446	12.967.598,95	15.1.2024	1241	5.187.000,00 2.000.000,00 1.500.000,00 2.000.000,00 1.100.000,00 1.180.598,95	09.02.2024 18.04.2024 16.05.2024 25.06.2024 02.07.2024 12.08.2024	211 Gün
2023/550956	12.849.249,61	18.01.2024	1694	5.000.000,00 1.200.000,00 6.000.000,00 649.249,61	01.02.2024 15.03.2024 29.03.2024 16.05.2024	119 Gün
2023/874556	5.071.098,45	24.01.2024	2539	2.000.000,00 1.500.000,00 400.000,00 265.000,00 250.000,00 656.098,45	01.02.2024 01.03.2024 01.04.2024 04.04.2024 15.05.2024 05.06.2024	133 Gün
2023/1039172	51.381.031,23	30.01.2024	3286	29.643.732,51 21.413.174,89	02.04.2024 07.05.2024	98 Gün

İlgili tutarın diğer işlerde ve belediyenin rutininde olduğu gibi 9 gün içinde ödenmeyip, sözleşme süresi olan 60 gün (2 ay) kadar nemalandırılması halinde Kamu Haznedarlığı Getiri Hesaplama Modülü verilerine göre %35,65 faiz ile yaklaşık 10.000.000,00 TL gelir elde edilebileceği de gözlerden kaçırılmaması gereken bir durumdur.

Ayrıca söz konusu ödemenin muhasebe kayıtlarına alınış sırasına uyulmadan ve henüz ilgili işin sözleşmesine göre 51 gün daha süre varken erkenden yapıldığı dönemde, 96.741.000,00 TL sözleşme bedeli olan 2022/899777 kayıt numaralı ihalede, hakedişlerin geç ödenmesi nedeniyle ilgili dönem için 40 gün, toplamda 225 gün süre uzatımı verildiği ve bu süre uzatımları neticesinde yüksek fiyat farkı ödemelerine sebep olunduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına aldığı tutarları, bu tutarların ilgili hesaba alınış sırasına göre ödemesi ve sözleşmelerde yer alan ödeme şartlarına ilişkin hükümlerin belediye lehine kullanılması gerekmektedir.

d) Teknik Şartnameye Uygun Olmayan Malların Kabul Edilmesi

Yukarıda bahsi geçen ihale kapsamında alınan ve sözleşme bedelinin büyük bir kısmını oluşturan bazı malzemelerin teknik şartnamede yer alan bir kısım koşulları sağlamadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu malzemelerin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kanun'un "Yasak fiil ve davranışlar" başlıklı 25'inci maddesinde, "*mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek*" yasaklı fiil ve davranış olarak sayılmış ve mezkûr Kanun'un 26 ve 27'nci maddelerinde bu fiil ve davranışlarda bulunan yüklenicilere ilişkin yaptırımlara yer verilmiştir. Kanun'un 28'inci maddesinde ise muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyelerinin görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde haklarında yürütülecek idari ve cezai süreçler hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in muayene ve kabul komisyonlarının görev ve sorumluluklarını açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını incelemek görevi komisyonun temel görevi olarak sayılmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükmünden de anlaşılabacağı üzere mal alım ihalelerinde, yüklenici tarafından idareye teslim edilen malların işe ilişkin teknik şartnamede belirtilen kriterleri taşıması gerekmektedir. Söz konusu gerekliliğin yerine getirilip getirilmediği muayene ve kabul komisyonları tarafından denetlenecektir. Yüklenicilerin ihale dokümanında belirtilen kriterlere aykırı mal teslim etmesi ve kabul komisyonlarının bu malları kabul etmesi belli yaptırımlara bağlanmıştır. Bu yaptırımların işletilmesinin sorumluluğu ise idarelerdedir.

Bu çerçevede, bulgu konusu ihale kapsamında yüklenici tarafından teslim edilen ve komisyonca kabul işlemleri gerçekleştirilen malzemelerin incelenmesi neticesinde, sözleşme tutarı içerisinde önemli yer tutan (%30) aşağıdaki tabloda gösterilen malzemelerin teknik şartnamede yer verilen bazı kriterleri sağlamadığı tespit edilmiştir.

Tablo 18: Teknik Kriterleri Sağlamadığı Halde Kabul Edilen Malzemeler Tablosu

Malzeme Adı	Toplam Tutarı (KDV Dâhil)	Aranan Kriterler	Sağlanan Kriterler
Karton Bardak (3000'li)	32.940.000,00 TL	*8 Oz *En az 4,4 gr *10'lu paketler	*7 Oz *3,7 gr *50'li paketler
Çöp Poşeti (120x150 cm)	23.280.000,00 TL	*Astarlı *1 Ruloda 10 poşet *Karton koli içi 10 Rulo *Belediyenin belirlediği logo baskılı	*Astar yok *Yığma ürün *Karton yok *Logosuz
Araç Üstü Yaprak ve Çöp Toplama Makinası	2.380.500,00 TL	* En az 390 cc motor	*306 cc motor

Sonuç olarak malzemelerin kabulü aşamasında, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamak amacıyla belirlenen ve tüm istekliler için fırsat eşitliği ile rekabet ortamının oluşmasına katkı sağlaması beklenen teknik kriterlere uygunluğun aranması gerekmektedir.

BULGU 7: Elektrik Alımlarına İlişkin İhalede Standart Usullere Uyulmaması

Kurum tarafından yüksek tüketimli serbest tüketici niteliğini haiz olup son kaynak tedarik tarifesini kapsamına giren elektrik abonelikleri için ihale yapıldığı, söz konusu ihalede ihale mevzuatına göre belirlenen standart usullere uyulmadığı, teknik şartnamede fatura hesaplanmasına yönelik standart formlara aykırı düzenlemeler yapıldığı görülmüştür. Sözleşme uygulama aşamasında ise yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyat ve miktar üzerinden faturalandırma yapmak yerine teknik şartnamede yer alan düzenleme gereği yüklenici tarafından dolaylı olarak teklif edilmiş kâr oranı üzerinden faturaların oluşturulduğu tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca yapılacak ihalelerde, istekliler arasında yapılacak değerlendirme teklif edilecek bedellere bağlanmış ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde ihalenin bırakılacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı belirtilerek teknik şartnamenin nasıl hazırlanacağı ve hangi hususları içereceği ifade edilmiştir. Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teknik şartname" başlıklı 14'üncü maddesinde de teknik şartnamede yer alacak hususlara detaylı bir surette

değinilmiş, söz konusu maddede teknik şartnamede fiyat belirlenmesi konusunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

4735 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde uygulama birliğinin sağlanması için tip sözleşmelerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı belirtilmiş, "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise mal alımlarında, işin tamamı için "götürü bedel sözleşme" veya 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" imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde, bu Kanun'a ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin mevzuatın, standart ihale dokümanlarının ve tip sözleşmelerin hazırlanması Kamu İhale Kurumunun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yukarıda bahsedilen hükme dayanılarak çıkarılan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin;

- 52'nci maddesinde başvuru ve teklif mektuplarının Yönetmelik ekinde yer alan standart formlar esas alınarak hazırlanacağı,
- 59'uncu maddesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği,
- 60'ıncı maddesinde ise fiyat dışı unsur olarak; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi hususların belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik ekinde "Birim Fiyat Cetveli" standart bir form olarak hazırlanmış ve bu cetvelde isteklilerin idarece belirlenen mal kaleminin adı, birimi ve miktarına göre birim fiyat teklif edeceği, bu birim fiyatın miktar ile çarpılması sonucunda ulaşılabacak toplam tutarın da cetvele yazılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik ekinde yer alan Tip Sözleşmenin 6'ncı maddesinde birim fiyat sözleşme yapılması durumunda bu maddenin *"Bu sözleşme birim fiyat sözleşme olup, İdarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için Yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı olan (rakam ve yazıyla) bedel üzerinden akdedilmiştir. Alınan malların ve yapılan işlerin*

bedellerinin ödenmesinde, birim fiyat teklif cetvelinde Yüklenicinin teklif ettiği ve sözleşme bedelinin tespitinde kullanılan birim fiyatlar esas alınır.” hükmü yer almaktadır.

Kanun koyucu ihale uygulama aşamasında yaşanabilecek fiyat değişiklik ihtimalini ve uzun süreli bir ihale uygulaması için istekliler tarafından teklif vermenin zor olması hususunu da dikkate almış ve 4735 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde fiyat farkına ilişkin düzenlemeler yapmıştır.

Bu kapsamda, idareler tarafından sözleşmeye bağlanan mal alımlarında uygulanacak fiyat farkı hesabına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Mal Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Usul ve Esaslar’da elektrik alımlarında uygulanacak fiyat farkı için özel hükümler getirilmiş, diğer mallarda uygulanan TÜİK endeksleri yerine, aylık ağırlıklı ortalama piyasa takas fiyatının değişim oranı üzerinden fiyat farkının hesaplanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere paralel olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından düzenli bir şekilde fiyat farkına esas alınacak aylık endeks değerleri yayımlanmaktadır.

Görüldüğü üzere ihale mevzuatı uyarınca tekliflerin nasıl alınacağı, teklif cetvelinin nasıl hazırlanacağı, yapılan işlerin bedellerinin ödenmesi esnasında hangi fiyatların esas alınacağı ve enflasyon dolayısıyla elektrik maliyetlerinin artması durumunda fiyat farkının nasıl hesaplanıp yükleniciye ödeneceği tereddüte mahal vermeyecek katiyette düzenlenmiştir. Bunun dışında bir uygulama yapılması, konusu olmamasına rağmen teknik şartnamelere değişik fiyatlama ve bedel ödeme yöntemlerinin eklenmesi mümkün değildir.

EPDK tarafından yayımlanan Son Kaynak Tedarik Tarifesinin Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ ile serbest tüketici niteliğini haiz olduğu hâlde elektrik enerjisini ikili anlaşmalarla temin etmeyen tüketicilere elektrik enerjisi tedariki kapsamında uygulanacak son kaynak tedarik tarifesinin usul ve esasları belirlenmiştir.

Tebliğ’de, son kaynak tedariki kapsamında enerji tüketen tüketiciler düşük tüketimli tüketiciler ve yüksek tüketimli tüketiciler olarak ikiye ayrılmıştır. Tebliğ uyarınca düşük tüketimli tüketicilere son kaynak tedarik tarifesi olarak, ilgili dönemde serbest tüketici niteliğini haiz olmayan tüketiciler için onaylanmış perakende satış tarifesi uygulanmaktadır. Yüksek tüketimli tüketicilere ise; fatura dönemi için organize toptan satış piyasasında gerçekleşen ağırlıklı ortalama günlük piyasa takas fiyatlarının ortalaması ile Yenilenebilir Enerji

Kaynaklarını Destekleme Mekanizması (YEKDEM) birim bedeli toplamının Kurulca belirlenecek katsayı (KBK) ile çarpımı sonucu bulunacak son kaynak tedarik tarifesini uygulanmaktadır. Söz konusu tarife aşağıdaki şekilde formüle edilebilir.

$$\text{Aktif Enerji Birim Fiyatı} = [(\text{PTF} + \text{YEKDEM Birim Maliyeti}) \times \text{KBK}]$$

Kurul tarafından 2024 yılı için yüksek tüketici limiti yıllık 1 milyon kWh, KBK ise 1,0938 olarak belirlenmiştir.

Kurum elektrik ödemeleri üstünde yapılan incelemelerde, son kaynak tedarik tarifesini kapsamında olan yüksek tüketimli elektrik abonelikleri için ihaleler yapıldığı, ancak söz konusu ihalelere ait teknik şartnamelerde birim fiyat teklif cetvelinde yer alan tutardan farklı bir hesaplama yöntemi geliştirildiği ve uygulama aylarındaki ödemelerin bu hesaplama yöntemine göre gerçekleştirildiği görülmüştür.

Teknik Şartnamenin “Fatura Hesabı” başlıklı 9’uncu maddesinde “Aktif Enerji Birim Fiyatının” nasıl hesaplanacağı ve elektrik faturalarının nasıl düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu maddede aşağıda yer alan ve son kaynak tedarik tarifesini hesabına benzer bir formüle yer verilmiştir.

$$\text{Aktif Enerji Birim Fiyatı} = [(\text{PTF} + \text{YEKDEM Birim Maliyeti}) \times (1 + \% \text{TKO})]$$

Formülde, son kaynak tedarik tarifesini formülünde yer alan KBK yani EPDK tarafından belirlenen katsayı çıkarılmış, bunun yerine istekliler tarafından teklif edilecek kâr oranı formüle eklenmiştir. Bu madde ile bağlantılı olarak Teknik Şartname’ye ekli “Ek- 4 Maliyet Bazlı Hesap Cetveli” isteklilere sunulmuş, söz konusu cetvelde Kurumun Eylül 2023 dönemi Piyasa Takas Fiyatının aylık aritmetik ortalaması ve aynı döneme ilişkin YEKDEM bedelleri verilerek kâr oranlarını belirtmeleri, bu kâr oranlarına göre de toplam “Aktif enerji tutarlarını” belirtmeleri istenilmiş, bu tutara göre de uygulama aşamasında kullanılmayan birim fiyat hesaplanarak birim fiyat teklif cetveli doldurulmuştur. Özetle; 2023 yılı Eylül ayı verileri ve teklif edilen kâr oranına göre birim fiyat teklif edilmiş, ancak bu birim fiyat prosedürü yerine getirme dışında kullanılmamış, elektriğin ilgili dönemdeki serbest piyasa satış fiyatları, YEKDEM tutarı ve teklif edilen yüklenici kârı üzerinden ödemeler gerçekleştirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, elektrik alımlarının serbest tüketici olunması durumunda ihaleyle alınması gerektiği, son kaynak tedarik tarifesine tabi birimlerin ihalelerinde sonuç çıkmaması üzerine ikili anlaşma yoluna gidebileceği belirtilmiş ve bu işlemlerin nasıl

yapılacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Bulguda yapılan hesaplamaların yanlış olduğu belirtilmemiş, kamu zararına sebebiyet verildiği ifade edilmemiştir. Mal alımlarına ilişkin ihalelerde ihale mevzuatında standart formlar bulunmaktadır. Birim fiyat teklif cetveli de bu formlardan biridir ve firmalar verecekleri malın birim fiyatlarını burada teklif etmektedirler. Bu uygulama standart bir usuldür ve bu standart usulde teknik şartnameye fiyatı belirleyecek ayrı bir tablo hazırlanması yer almamaktadır. Elektrik alımları için öngörülen ihale tipi ise, ihalenin birim fiyat şeklinde gerçekleştirilmesi ve piyasa takas fiyatındaki dalgalanmalara göre fiyat farkı ödenmesi şeklindedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere ihale mevzuatında birim fiyatlı işler için teklif edilen bedel üzerinden ihaleler gerçekleştirilmekte, uygulama aşamasında ise bu birim fiyatlar ve ihale dokümanında öngörüldü ise fiyat farkları üzerinden ödemeler gerçekleştirilmektedir. Teknik şartnamelere fiyatın oluşmasına ilişkin hükümler konulması hatalı olmakla birlikte, 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ve ikincil mevzuat uyarınca yapılan ihale ve sözleşmelerde istekliler tarafından teklif edilecek kâr oranı üzerinden tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin kâr oranına göre sonuca bağlanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Buna göre elektrik alımlarına ilişkin ihalelerde mevzuatın öngördüğü şekilde birim fiyat teklifler alınmalı, fiyat farkı ödenmesi öngörülüyorsa ihale dokümanında bu hususa ilişkin düzenleme yapılmalı, uygulama aşamasında da bu husus dikkate alınarak faturalar düzenlenmelidir.

BULGU 8: Araç Kiralama Hizmet Alım İhalesindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması

Kurum tarafından yapılan araç kiralama işlerinde, belirlenen yaklaşık maliyet bedellerinin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; kurumların hizmet alımı yapmadan önce her türlü fiyat araştırmasını yapmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinde; ihale onay belgesi düzenlenmeden önce yaklaşık maliyetin KDV hariç olarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti" başlıklı 8'inci maddesinde ise yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde kullanılabilecek fiyatlar belirtilmiştir. Yönetmelik'te, yaklaşık maliyetin

tespit edilmesi hususunda idareler herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmamış, 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.

Yine Yönetmelik ile gerçek piyasa rayiçlerine aykırı olarak bildirilen fiyatların değerlendirmeye alınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve bu konuda idarelere seçimlik hak tanınmamıştır.

Buna göre Kurum, 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.

Kurum tarafından ihaleler kapsamında kiralanacak olan araçlar için farklı gruplarda araçlar belirlenmiştir. Bu araçlardan bir kısmında kiralama bedeli mevzuat gereği kasko bedelinin %2'sini geçememektedir. Bu kısma ilişkin yaklaşık maliyet hesaplamalarında bu kurala riayet edilmiş ve yaklaşık maliyetler belirlenmiştir. Bir kısım araç kiralamalarında ise yukarıda bahsedilen kısıtlama hükmü bulunmamaktadır. Bahsedilen bu kısma ilişkin yaklaşık maliyet hesabında kullanılmak üzere Kurum tarafından fiyat araştırması yapılmış, yapılan bu araştırma neticesinde aşağıdaki tabloda örneklendirilen yaklaşık maliyetler oluşturulmuştur.

Tablo 19: Kiralanan Araçların Yaklaşık Maliyetleri Tablosu

İKN	Kısım	Araç Grubu	En Düşük Kasko (TL)	En Yüksek Kasko (TL)	Yaklaşık Maliyet (TL)	Yüklenici Teklifi (KDV Hariç) (TL)
2023/770106	Yok	13	686.454,00	1.416.400,00	120.700,00	147.000,00
2023/770106	Yok	16	662.442,00	1.131.450,00	196.550,00	179.740,00
2023/770106	Yok	28	662.442,00	765.300,00	200.946,00	146.570,00
2024/985778	2	1	750.082,00	1.188.700,00	163.758,33	149.990,00
2024/985778	2	2	982.527,00	1.541.700,00	173.591,67	154.990,00
2024/985778	2	7	580.209,00	1.108.048,00	183.500,00	189.990,00
2024/985778	2	8	459.279,00	1.411.109,00	253.166,67	198.990,00
2024/985778	2	9	515.082,00	806.547,00	261.833,33	229.990,00
2024/985778	2	11	1.009.033,00	1.009.033,00	417.166,67	279.990,00
2024/985778	2	12	840.679,00	1.315.336,00	334.833,33	259.990,00
2024/985778	2	13	690.000,00	690.000,00	209.666,67	148.990,00
2024/985778	2	17	1.000.000,00	1.000.000,00	308.500,00	199.990,00
2024/985778	3	3	725.034,00	1.878.500,00	134.411,11	109.995,00
2024/985778	3	5	1.188.766,00	2.904.400,00	146.802,78	133.950,00
2024/985778	3	14	1.522.946,00	2.909.527,00	332.234,72	279.850,00

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

Tablo 20: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceğine İlişkin Tablo

İKN	Kısım	Araç Grubu	En Düşük Kasko Bedeli (TL) (a)	En Yüksek Kasko Bedeli (TL) (b)	Yüklenici Teklifi (Aylık) (TL) (c)	Aracın En Az Kaç Aylık Kira İle Edinilebileceği (d=a/c)	Aracın En Çok Kaç Aylık Kira İle Edinilebileceği (e=b/c)
2023/770106	Yok	13	₺686.454,00	₺1.416.400,00	₺147.000,00	4,67	9,64
2023/770106	Yok	16	₺662.442,00	₺1.131.450,00	₺179.740,00	3,69	6,29
2023/770106	Yok	28	₺662.442,00	₺765.300,00	₺146.570,00	4,52	5,22
2024/985778	2	1	₺750.082,00	₺1.188.700,00	₺149.990,00	5,00	7,93
2024/985778	2	2	₺982.527,00	₺1.541.700,00	₺154.990,00	6,34	9,95
2024/985778	2	7	₺580.209,00	₺1.108.048,00	₺189.990,00	3,05	5,83
2024/985778	2	8	₺459.279,00	₺1.411.109,00	₺198.990,00	2,31	7,09
2024/985778	2	9	₺515.082,00	₺806.547,00	₺229.990,00	2,24	3,51
2024/985778	2	11	₺1.009.033,00	₺1.009.033,00	₺279.990,00	3,60	3,60
2024/985778	2	12	₺840.679,00	₺1.315.336,00	₺259.990,00	3,23	5,06
2024/985778	2	13	₺690.000,00	₺690.000,00	₺148.990,00	4,63	4,63
2024/985778	2	17	₺1.000.000,00	₺1.000.000,00	₺199.990,00	5,00	5,00
2024/985778	3	3	₺725.034,00	₺1.878.500,00	₺109.995,00	6,59	17,08
2024/985778	3	5	₺1.188.766,00	₺2.904.400,00	₺133.950,00	8,87	21,68
2024/985778	3	14	₺1.522.946,00	₺2.909.527,00	₺279.850,00	5,44	10,40

Tablolardan da anlaşılacağı üzere ihale kapsamında kiralanen araçlara ilişkin olarak belirlenen kira bedellerinin aracın edinim bedellerine göre çok yüksek olduğu aşikârdır. Örnek vermek gerekirse, 2024/985778 ihale kayıt numaralı işte 2. Kısım 9. Grupta yer alan ve kiralanarak Kuruma teslim edilen bir aracın, kasko değeri en az 515.082,00 TL, en çok ise 806.547,00 TL'dir. Kurum tarafından araç için belirlenen yaklaşık maliyet 261.833,33 TL; yüklenici tarafından teklif edilen bir aylık kira bedeli ise 229.900,00 TL'dir. Buna göre araç, bu sözleşme fiyatları ile kiralanmak yerine satın alınmak istense 2,24-3,51 aylık kira bedeli üzerinden satın alınabilecektir.

Yukarıda da örneklendirildiği gibi, yaklaşık maliyet belirlenirken yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde belirlendiği, yüklenicinin kiralama teklifinin de aynı şekilde aracın satın alma maliyetine yakın olduğu görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, ihale sürecinde 9 istekliden yaklaşık maliyet teklifi alındığı, toplam 14 firmanın ihaleye katıldığı, ihalenin kısımlar halinde düzenlendiği ve bu kısımlardaki iş kalemlerinin bazılarının %2'lik sınıra tabi olduğu ve bunların %2'lik sınırı geçmediği, kalan iş kalemlerinin bu sınıra tabi olmadıkları, bulguda verilen örneklerin iş kalemi bazında verildiği ancak bunun yerine kısımların değerlendirmeye alınarak değerlendirme yapılması gerektiği belirtilmişse de Yönetmelik hükümleri gereğince araçlara ait yaklaşık maliyetlerin belirlenmesi

amacıyla firmalarca bildirilen fiyatların piyasa rayiçlerini yansıtır yansıtmadığının kontrol edilmesi, belirli bir sınıra tabi olmayan araçlara ilişkin yaklaşık maliyetlerden piyasa rayicini yansıtmayanların yaklaşık maliyet hesabında değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından yaklaşık maliyetlerin belirlenmesi amacıyla firmalarca bildirilen fiyatların piyasa rayiçlerini yansıtır yansıtmadığı kontrol edilmeli, piyasa rayicini yansıtmayan fiyatlar yaklaşık maliyet hesabında değerlendirilmemelidir.

BULGU 9: Yasaklama Kararında Kamu İhale Mevzuatı Düzenlemelerine Uyulmaması

ABB tarafından gerçekleştirilen bir ihalede alınan yasaklama kararı için, yasaklanan Şirketin ortaklarından birinin yarıdan fazla hisseye sahip olduğu Şirket hakkında yasaklama kararı alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalelere katılmaktan yasaklama" başlıklı 58'inci maddesinde; haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verileceği, haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yasaklama kararı vermeye yetkili makamlar ve idarelerce uyulması zorunlu hususlar" başlıklı 28.1.1'inci maddesinde; idarece, bu konuda ayrıca haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerce beyan edilenin dışında varsa bunların ortaklarının ve/veya ortaklıklarının tespit edilmesi amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerekli koordinasyonun sağlanıp, araştırmaların yapılmasının da önem taşıdığı belirtilmiştir.

ABB tarafından itfaiyeci hortum alımı işine ait 29.11.2022 tarihinde yapılan ihalede, teklif veren bir şirkette % 96,66 pay sahibi olan kişinin ihaleye teklif veren bu kişinin kardeşine ait diğer şirketin yönetim kurulunda bulunması dolayısıyla istekli şirketler ve bu iki kardeş hakkında yasaklama kararı verilmiştir. Durumun belediye tarafından tespiti sonrasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne yasaklama konulu bir yazı yazılmış ve devamında yasaklama kararı bu kişilerle sınırlı olacak şekilde

24.02.2023 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yukarıya alınan mevzuat, sermaye şirketleri için bu şekilde verilen yasaklama kararlarında bu şirketlerin yarından fazla hissesine sahip şirket ortaklarının yarından fazla paya sahip oldukları diğer şirketler hakkında da yasaklama kararı verilmesini gerektirmektedir. Yapılan incelemelerde, ihale tarihi itibarıyla bu kişilerden birinin üçüncü bir şirkette daha yarından fazla hisseyle pay sahibi olduğu görülmüştür. Öyleki bu kişiler, yasaklama kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasının öncesinde 6.02.2023 tarihinde bu üçüncü şirketteki paylarını babalarına devretmişlerdir. Bu devir işleminin kamu ihale mevzuatı bağlamında üçüncü şirketin yasaklanmasına engel oluşturacak bir etkisi bulunmamaktadır. Zira ihale sürecindeki yasak fiil ve davranışlar için alınacak yasaklama kararlarında kişilerin ve şirketlerin ihale tarihi veya son teklif verme tarihindeki ortaklıkları ve ortaklık yapıları dikkate alınacaktır.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda belirtilen hususun gereklerinin yerine getirilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak yapılan ihalelerde alınacak yasaklama kararlarında, kişilerin ortaklık yapılarının tespiti için gereken araştırmalar yapılmalı, ihale sürecinde işlenen yasak fiil ve eylemler için alınacak kararlarda kişilerle şirketlerin ortaklıkları ve ortaklık yapıları yasak fiil ve eylemin işlendiği tarihe göre değil ihale veya son teklif verme tarihine göre belirlenmelidir. Belirtilen itfaiyeci hortumu alım işinde yasaklanan kişiler ve şirketlerle beraber yapılan açıklamalar doğrultusunda çoğunluk hissesi yasaklanan bir kişiye ait diğer şirketin de yasaklanması gerekirdi.

BULGU 10: İş Artışlarına İlişkin Meclis Kararlarının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Alınmaması

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun uyarınca ihalesi gerçekleştirilen yapım işleri kapsamında, sözleşme bedelinin %20’sinden fazla iş artışı yapılabilmesine yönelik olarak alınan meclis kararlarında, önceden öngörülebilir olmasına rağmen ilgili yapım işinin dışında tutulma iradesi gösterilen ve müstakil bir ihalenin konusu olabilecek durumlar için iş artışına onay verildiği ve bu onaylarda iş artışının ne kadar olacağına yönelik herhangi bir belirlemenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

5366 sayılı Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, Kanun’un amacı, koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma

alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması olarak belirlenmiştir.

Kanun'un "Alanların Belirlenmesi" başlıklı 2'nci maddesinde ise büyükşehir belediye meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınacak karar ve bu kararın Cumhurbaşkanı (2018 yılı öncesinde Bakanlar Kurulu) tarafından onaylanması sonrasında yenileme alanlarının belirleneceği ve belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazların, belediyece hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanmasını müteakip bu Kanun'a göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tâbi olacakları hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Uygulama" başlıklı 3'üncü maddesinde, yenileme alanlarında yapılacak uygulamalar kapsamındaki her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf olduğu düzenlenmiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri kapsamında Ankara Büyükşehir Belediyesi Belediye Meclisinin 21.06.2015 gün ve 1265 sayılı kararı ile kabul edilen ve Bakanlar Kurulunun 2015/7872 sayılı kararı ile onaylanan "Ankara Ulus Tarihi Kent Merkezi Yenileme Alanı" sınırları 28.06.2015 tarih ve 29400 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

5366 sayılı Kanun'un "Yönetmelik" başlıklı 6'ncı maddesinde ise bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulacağı hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda yayımlanan Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale yöntemi" başlıklı 32'nci maddesinde, yenileme alanına ilişkin Cumhurbaşkanı kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren projenin tamamlanmasına kadar geçecek süre içindeki her türlü mal ve hizmet alımı, yapım işleri ve danışmanlık hizmetlerinin, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine bağlı olmaksızın yetkili idarelerin meclislerinin kabul edecekleri esas ve usullere göre yürütüleceği açıkça düzenlenmiştir.

Bu bağlamda Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından 09.07.2015 tarihinde alınan 1278 sayılı Karar ile “Ankara Tarihi Kent Merkezi Yenileme Alanı İhale Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir.

İlgili Yönetmelik’in “İhalede uyulacak esas ve usuller” başlıklı 5’inci maddesinde, işlerin parça parça veya toplu olarak bir arada ihale edilebileceği, yapım işlerine ait sözleşmelerin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmelerde öngörülmeyen iş artışlarının veya malzeme değişikliklerinin zorunlu hale gelmesi durumunda sözleşmelerdeki şartlar dâhilinde iş artışı yapmaya idarenin yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 5366 sayılı Kanun kapsamında ihale edilen yapım işleri için düzenlenen sözleşmelerin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 31’inci maddesinin birinci fıkrasında aynen aşağıdaki hüküm yer almaktadır;

“Sözleşmeye esas proje içinde kalması şartıyla, İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, yapının niteliğini, işlevini, fonksiyonunu, estetiğini veya teknik gerekliliklerini dikkate almak suretiyle kısmen veya tamamen değişiklik yapmaya yetkili olup artışa konu olan işi sözleşme bedelinin %20’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırabilir. Bu oranın aşılması gerektiği durumlarda, idare tarafından ilgili değişiklik Belediye Meclisine sunulur. Belediye Meclisi kararı doğrultusunda işlem yapılır.”

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, “Ankara Ulus Tarihi Kent Merkezi Yenileme Alanı” sınırları içerisinde gerçekleştirilecek olan yapım işi ihalelerinin, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilen “Ankara Tarihi Kent Merkezi Yenileme Alanı İhale Yönetmeliği” kapsamında ihale edilmesi ve yine sözleşmelerin bu Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Bu Yönetmelik hükümlerine göre Kurum, işleri parça parça veya toplu halde ihale edebilecek ve sözleşmelerde öngörülmeyen iş artışlarının zorunlu hale gelmesi durumunda yüklenici ile karşılıklı olarak imza altına alınan sözleşme hükümleri uygulanacaktır. Söz konusu sözleşmelerde ise sözleşmeye esas proje içinde kalması şartıyla sözleşme bedelinin %20’sine kadar olan iş artışlarının harcama birimi kararı ile bu oranın aşılması gerektiği durumlarda ise değişikliğin Belediye Meclisine sunulması akabinde Belediye Meclisi kararı doğrultusunda işlem yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Burada bahsi geçen “değişikliğin sunumu” ifadesinden

kastın, mukayeseli keşifler eşliğinde hangi işlerden neden vazgeçildiğinin, hangi işlerin neden eklendiğinin, ne oranda bir iş artışının gerektiğinin ve bu iş artışının esas proje içinde kaldığının Belediye Meclisine bildirilmesi olduğunu belirtmek izahtan varestedir.

Tüm bu açıklamalar ışığında, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 5366 sayılı Kanun kapsamında ihalesi yapılan ve denetim yılında devam eden yapım işleri üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- 2016/1680 sayılı Meclis Kararı ile 2016/304266 kayıt numaralı Ulus Kültür Merkezi, Kapalı Çarşı, Dolmuş Durakları Yapım İşini de kapsayacak şekilde, 5366 sayılı yasa kapsamında ihalesi yapılan tüm yapım işlerinde %20'nin üzerinde iş artışı yapılabilmesi için Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığına gerekli izinlerin verilmesine yönelik karar alınmıştır.

Söz konusu karar ile ihale konusu işlerde yaşanan değişikliğin ve iş artışı sebeplerinin Belediye Meclisine sunulmasının ve iş artışlarının mahiyeti ile üst sınırı olmaksızın iş artışlarının oranlarından meclis üyelerinin haberdar olmasının engellendiği değerlendirilmiştir.

Nitekim bu karar doğrultusunda ilgili yapım işinde bu zamana kadar 6 defa da toplam %49,68 oranında (53.151.970,59 TL) iş artışı yaşanmış ve bu iş değişiklikleri ve artışları için belediye meclisine herhangi bir bilgi verilmemiştir.

- 21.09.2023 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen ve 106.272.000,00 TL sözleşme bedeli olan 2023/911041 kayıt numaralı Anafartalar Caddesi Sokak Sağıklaştırma ve Kentsel Tasarım Yapım İşİ için 2024/765 numaralı Meclis Kararı ile %20'nin üzerinde iş artışı yapılabilmesine karar verilmiştir.

Ancak söz konusu Karar'a dayanak olarak Büyükşehir Belediye Meclisine sunulan Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığının 06.07.2024 tarih ve E.1281060 sayılı yazısında iş artışının büyüklüğü ve somut sebeplerine ilişkin bilgilere yer verilmemiştir. Bu doğrultuda alınan söz konusu Meclis Kararı'nda da iş artışının esas proje içinde kalıp kalmadığına ilişkin bir değerlendirme yapılmaksızın ve herhangi bir oran veya tutar belirlenmeksizin, %20'nin üzerinde iş artışı yapılabilmesine izin verilmiştir.

Daha sonrasında bu izne dayanılarak 2024 yılı ekim ayında ikinci mukayeseli keşif ile kümülatif olarak 143.816.065,07 TL (%135,33) tutarında iş artışı yapıldığı ve 446 gün süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Öncelikle bu artışın en temel sebebinin, ihale tarihinde daha sonra ihale edilme iradesi gösterilen bazı binaların da bu iş kapsamında restore edilmek istenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Dolayısı ile yeni bir ihale kapsamında yapılabilecek ve ihaleye esas proje kapsamında olmayan işin, ihalesiz bir şekilde %135,33 oranında iş artışı ile aynı yükleniciye yaptırılması makul görülmemiştir.

Bununla birlikte Büyükşehir Belediye Meclisine mukayeseli keşif dosyalarının, iş artışının somut sebeplerinin ve yapılacak iş artışının parasal tutarının ve oransal büyüklüğünün sunulmaması neticesinde Meclis tarafından verilen kararın mevzuatın amaçladığı denetim ve kontrol mekanizmasının sağlıklı çalışmasına hizmet etmediği açıktır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve ilerleyen dönemlerde Belediye Meclisinden izin alınması gereken hallerde, Meclise daha ayrıntılı bilgi ve belge verileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından 5366 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihaleler için uygulama aşamasında sözleşme bedelinin %20'sinden fazla iş artışının yapılmasının zorunlu olması durumunda; bu iş artışının detaylı gerekçelerinin, esas proje içinde kalıp kalmadığının ve maddi boyutunun Büyükşehir Belediye Meclisine sunulması ve Meclisin bu bilgiler ışığında sorumluluk altına girerek karar almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Akaryakıt Alımlarında Yakıtın Test Raporlarının Teknik Şartnamedeki Ölçütlerin Tamamını Test Etmeye Yetkili Olmayan Test Şirketi Tarafından Düzenlenmesi

Belediyenin 2024 yılı için yapmış olduğu akaryakıt alım ihalelerini üstlenen yüklenicilerin teknik şartname gereklerini karşılamaya yönelik olarak akaryakıtın test raporlarını sunduğu, ancak test raporlarının bir kısmında, bu testi yapan şirketin teknik şartnamede belirtilen kriterlerin tamamı için yetkili olmaması sebebiyle teknik şartnamedeki kriterlerin tamamı için istenen değerin sağlanıp sağlanmadığına ilişkin bilgi bulunmadığı görülmüştür.

Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik'in eki Tablo-1'de yakıt türlerine göre aranan özellikler listelenmiştir. Belediyenin ihalesini yapmış olduğu benzin ve motorin alım ihalelerine ilişkin teknik şartnamelerde Yönetmelik eki Tablo-1'de belirtilenler yanında ilave özellikler belirlenmiştir.

2023 yılında yapılan benzin ve motorinle 2024 yılında yapılan motorin alım ihalelerine ilişkin teknik şartnamelerin Sevkiyat ve Teslimat başlıklı farklı maddelerinde; alınacak benzin/motorinin ürün spesifikasyon tablolarında belirtilen minimum değerleri sağlayacağı ve bununla ilgili olarak yüklenici tarafından teslimatı yapılan her tanker yakıt için ayrı ayrı, TÜRKAK tarafından akredite edilen bir laboratuvarından alınan analiz raporu düzenlenerek belediye yetkililerine teslim edileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemelerde, alınan yakıtlardan benzin için getirilen analiz raporlarının Yönetmelik eki Tablo-1’de belirtilen özellikleri kapsadığı fakat teknik şartnamenin ürün spesifikasyon tablosunda Tablo-1’e ilave olarak belirlenen özellikler için herhangi bir bilgi içermediği görülmüştür.

Motorinle ilgili olarak yapılan inceleme, 2 farklı rapor üstünden yapılmıştır. İlkinde yüklenici teknik şartname gereği sunması gereken raporları rafineriden temin etmiştir. Bu şekilde sunulan raporlar işe ilişkin teknik şartname gereklerini karşılamaktadır. Sunulan diğer raporlarsa yüklenicinin, rafineriyle doğrudan boru hattı bağlantısı bulunduğunu belirttiği ve idarenin de onayladığı başka bir dağıtım şirketinden temin edilen yakıt için sunulan analiz raporlarıdır. Bu şekilde sunulan analiz raporlarının benzin için sunulan analiz raporlarındaki gibi Yönetmelik eki Tablo-1’de belirtilen özellikleri kapsadığı fakat işe ilişkin teknik şartnamenin ürün spesifikasyon tablolarında Tablo-1’e ilave olarak belirlenen özellikler için herhangi bir bilgi ihtiva etmediği görülmüştür.

Bu aşamadan sonra yapılan ek incelemelerde, rafineriden temin edilenler dışında sunulan analiz raporlarını düzenleyen laboratuvarın TÜRKAK tarafından düzenlenen akreditasyon sertifikasındaki akreditasyon kapsamının Yönetmelik eki Tablo-1’de belirlenen özellikleri kapsadığı ve bunlarla sınırlı olduğu görülmüştür. Başka bir ifadeyle akreditasyon sertifikasından hareketle deney laboratuvarının, akaryakıt alım ihalelerine ilişkin teknik şartnamelerde Yönetmelik eki Tablo-1’e ilave olarak belirlenen özellikler için akreditasyonunun olmadığı ve bunun sonucu olarak akreditasyon kapsamı dışındaki bir spesifikasyon değeri için analiz yapmadığı görülmüştür. Bu şartlar altında alınan yakıtların teknik şartnamelerde belirtilen özellikleri karşılayıp karşılamadığıyla ilgili bir sonuca ulaşmak mümkün olmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek rafineriden alınan motorinin test raporlarının, teknik şartnamede belirtilen tüm spesifikasyon değerlerine ilişkin veri içerdiği, ancak gerek kurşunsuz benzin alımında gerekse de rafineriyle doğrudan boru

bağlantısı bulunan dolum tesisinden yapılan motorin alımındaki test raporlarının teknik şartnamede yer alan tüm spesifikasyon değerlerine ilişkin bilgi içermediği, Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik eki Tablo 1’de istenilen özelliklere ilişkin değerlerin bulunduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, istenilen ürünün alınıp alınmadığının tespiti amacıyla, akaryakıt alımı şartnamelerinde öngörülen ve yüklenicinin de idareye verdiği akaryakıtların taşınması gereken özelliklere ilişkin değerlerin, yükleniciler tarafından sunulan analiz raporlarında yer alıp almadığının kontrol edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Nakit Yönetiminin Tam Olarak Planlanamaması Sebebiyle Yapım İşlerinde Sürelerin Uzaması

Kurum ödeme hesaplarının, bütçe uygulama sonuçlarının ve yapım işlerine ilişkin uygulama süreçlerinin incelenmesi sonucunda; Kurum tarafından nakit planlamasının doğru yapılamadığı, bir kısım işlemlerde ödemelerin ve gelir-gider arasındaki olumsuz farkın önceki senelere oranla yüksek miktarda arttığı, bunun sonucunda yapım işlerinde hakediş ödemelerinin gecikerek süre uzatımlarına sebebiyet verildiği ve ilave maliyetlere katlanıldığı tespit edilmiştir.

Kurumun son üç yıllık bütçe uygulama sonuçları incelenmiş; 2022 yılında 190.152.795,11 TL ve 2023 yılında 526.527.737,50 TL olumlu sonuç veren bütçenin 2024 yılında (-)8.309.059.197,04 TL olumsuz sonuç verdiği görülmüştür. Bununla birlikte yılın son aylarında PORTAŞ ve Halk Ekmek AŞ’nin sahip olduğu ANFA Limited Şirketinin ABB tarafından 1.864.715.971,31 TL bedelle satın alındığı ve buna ilişkin muhasebe kaydının hatalı yapılması sebebiyle söz konusu tutarın Bütçe hesaplarında gözükmediği de dikkate alınırsa 2024 yılı bütçe uygulama sonucunun aslında (-)10.173.775.168,35 TL olumsuz olarak gerçekleştiği anlaşılabacaktır.

Söz konusu bütçe açığının artmasındaki temel sebepleri araştırmak adına bütçe gelir ve bütçe gider gerçekleşmelerine ilişkin 3 yıllık seriler incelenmiştir. Bütçe gelirleri 2023 yılında 2022 yılına göre %78,61 oranında bir artış göstermiş, bütçe giderlerinde de aynı yıllar için benzer şekilde %77’lik bir artış gerçekleşmiştir. 2024 yılında ise bütçe gelirleri bir önceki yıla göre %67,11’lik artış göstermesine rağmen aynı yıl bütçe giderlerindeki artış bütçe gelirinin çok üzerinde, %94 olarak gerçekleşmiştir.

2024 yılında bütçe giderlerinin gelirlere oranla bu denli artmasının temel sebebi cari transferler ile mal ve hizmet alım giderlerinde meydana gelen yüksek artışlardır. Mal ve hizmet

alım giderleri bir önceki seneye göre %103 (yaklaşık 12 milyar TL), cari transferler ise %87 (yaklaşık 6 milyar TL) oranında artış göstermiştir.

Cari transferlerde en büyük iki gider EGO'ya yapılan 5,5 milyar TL'lik karşılıksız yardım ve hane halklarına yapılan 5.188.803.272,88 TL tutarındaki sosyal transferlerdir. Hane halklarına yapılan sosyal transferler 2023 yılında bir önceki seneye göre %37'lik bir artış göstermişken, 2024 yılında bu oran %147'ye yükselmiştir.

Mal ve hizmet alım giderlerinde de bazı kalemlerde diğer kalemlere oranla yüksek artışlar gerçekleşmiştir. Örneğin; Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı ödeneklerinden 3.5.1.90 ekonomik kodundan gerçekleştirilen konser, film, sanatsal gösteri, organizasyon vb. alımlar 2022 yılında yaklaşık 90 milyon TL iken, 2023 yılında yaklaşık 245 milyon TL, 2024 yılında ise yaklaşık 510 milyon TL olarak gerçekleşmiş ve 2024 yılında bir önceki seneye oranla %108 oranında artış gerçekleşmiştir.

Bütçe giderlerinin bir kısmında yaşanan yüksek artış daha önceden ihale edilen ve uygulama süreçleri devam eden yapım işlerinin ödemelerinde sıkıntılara sebep olmuş, nakit yetersizliğinden dolayı ödenemeyen hakedişler dolayısıyla süre uzatımları ve daha yüksek oranda fiyat farkları verilmek zorunda kalınmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda ödemelerin gecikmesinden dolayı süre uzatımı verilen yapım işlerinden sadece bir kısmına örnek mahiyetinde yer verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere sözleşmenin toplam süresine yakın sürelerde sadece ödeme gecikmesinden dolayı verilen süre uzatımları bulunmaktadır. Bu husus hem söz konusu yapım işlerinde mali külfetin fiyat farkları sebebiyle artmasına sebep olmakta hem de hizmetin tamamlanması ötelenerek vatandaşların bu hizmetten yararlanmasını geciktirmektedir.

Tablo 21: Ödeme Gecikmesinden Dolayı Verilen Süre Uzatımlarına İlişkin Örnek Tablo

	İşin Adı	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Tarihi	İşin Normal Süresi	Süre Uzatım Gün Sayısı
1	Ankara İli Ayaş, Beypazarı, Güdül, Polatlı, Nallıhan İlçeleri BSK Asfalt Kaplama Yapım İşİ	2022/1136042	13.01.2023	450	338
2	Ankara İli Bala, Elmadağ, Haymana, Şereflikoçhisar, Evren İlçeleri BSK Asfalt Kaplama Yapım İşİ	2022/1136067	13.01.2023	450	314
3	Ankara İli Altındağ, Çankaya, Gölbaşı, Mamak İlçelerinde Bulunan Mevcut Baca Kapaklarının ve Yağmursuyu Izgaralarının Yol Seviyesine Getirilmesi İşİ	2023/418707	03.07.2023	300	285
4	Ankara İli Etimesgut, Keçiören, Pursaklar, Sincan, Yenimahalle İlçelerinde Bulunan Mevcut Baca Kapaklarının ve Yağmursuyu Izgaralarının Yol Seviyesine Getirilmesi İşİ	2023/419160	03.07.2023	300	248
5	Sincan Fatih Yüzme Havuzu Tadilat Yapım İşİ	2022/1247633	27.01.2023	300	211
6	Ankara İli Nallıhan İlçesi Aliğa Mahallesi 334 Ada 2 Parsel Aile Yaşam Merkezi Yapım İşİ	2023/133699	13.04.2023	300	213
7	Ankara İli Çankaya İlçesi Kuru Mahallesi 80017 Ada 2 Parselde Kapalı Otopark Ve Meydan Tasarım Projesi Yapım İşİ	2022/899777	08.11.2022	240	225
8	Karataş Geçici Hayvan Barınakları İkmal Yapım İşİ	2022/1246656	23.02.2023	180	125
9	6 Adet Yaya Üst Geçit Yapım İşİ	2023/1199736	11.01.2024	180	111
10	5 Adet Yaya Üst Geçit Yapım İşİ	2023/1030712	01.12.2023	150	76

Bununla birlikte yapılan çalışmalarda bütçe emanetlerinin ödenme sürelerinin de yıldan yıla arttığı görülmüştür. Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından alınan bütçe emanetlerine ilişkin 2022, 2023 ve 2024 kayıtlarının incelenmesi sonucunda; 2022 yılında ortalama 23 gün olan bütçe emanetlerinin ödenme süresinin, 2023 yılında 34 güne, 2024 yılında ise 47 güne çıktığı görülmüştür. Alınan mal ve hizmetlerde ödeme sürelerinin artmasının zamanla bazı firmaların fiyat teklifinden kaçınmasına, istenen rekabet ortamının zayıflamasına, kalan firmaların da Kuruma teklif edecekleri fiyatları arttırmalarına sebep olacağı kuşkusuzdur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi uygulamak, izlemek ve değerlendirmek belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmış, 61'inci maddesinde ise Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, son yıllardaki ekonomik gelişmelerden dolayı nakit akışında sıkıntılar yaşandığı, bu nedenle yapım işlerinde ödemelerin geciktiği, bundan

sonraki gelişmelerde ödeneklerin kullanımı ile nakit akışının birlikte değerlendirilerek bu hususların tekrarlanmaması hususunda dikkat ve özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Belediye başkanı ve diğer yetkililerin kanunların verdiği harcama yetkilerini kullanabilmeleri konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak bu yetkiler kullanılırken daha önceden alınmış kararların sonuçları da düşünülmeli ve doğru bir planlama ile nakit yönetimi sağlanmalıdır.

Bu nedenle; ödeneklerin kullanımında, yapılacak işlerde ve mali konularda alınacak kararlarda ileriye dönük nakit planlaması yapılmalı, bu kararın getireceği yük ile daha önce alınan kararlar dolayısıyla henüz ödenmeyen yükümlülükler beraber değerlendirilmelidir. Aksi halde nakit varlığı ve ödeme kabiliyeti önemsenmeden alınan kararlar Kurumun tüm iş ve işlemlerinde sıkıntı doğmasına sebebiyet verecek, hizmetin gecikmesine ve ilave mali külfet doğmasına neden olacaktır.

BULGU 13: Yapım İşi Sözleşmelerine Revize Birim Fiyat Üst Sınırına İlişkin Hüküm Konulmaması

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında ihale edilen 2024/187142 kayıt numaralı Ankara Kalesi İç Kale 3. Etap Sokak Sağıklaştırma ve Çevre Düzenleme Projesi Yapım İşinde revize birim fiyat kesintisine tabi olan tüm iş artışlarının, kamu idarelerince belirlenmiş rayıçlara kıyasla yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerinden kaynaklandığı ve bu duruma ilişkin olarak işin sözleşmesinde kamu menfaatini koruyucu herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kanun kapsamındaki kültür varlıklarına ilişkin yapılacak uygulama işi ihalelerinin nasıl gerçekleştirileceği, 16.06.2022 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Korunması Gerekli Kültür Varlıklarının Onarımları ve Restorasyonları ile Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımlarına Dair Usul ve Esaslar ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Usul ve Esaslar’ın “İş miktarının artma veya eksilmesi” başlıklı 33’üncü maddesinde, sözleşme bedelinin %50’sine kadar iş artışı yapılabileceği; “Düzenleme yetkisi” başlıklı 44’üncü maddesinde ise Kültür ve Turizm Bakanlığının bu Usul ve Esaslar’ın uygulamasını sağlamak üzere her türlü alt düzenlemeyi yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte bahsi geçen alt düzenlemeler 31.12.2024 tarihi itibari ile henüz yapılmamıştır.

Yine Usul ve Esaslar'ın "Alt mevzuatın uygulanması" başlıklı Geçici 2'nci maddesinde, 44'üncü madde de bahsi geçen düzenlemeler yürürlüğe konuluncaya kadar 25.07.2013 tarihli ve 28718 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği ile yürürlüğe konulan alt mevzuatın uygulanmasına devam edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu alt mevzuatlardan biri olan Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlere Ait Birim Fiyat Tespiti" başlıklı 29'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, sözleşme eki birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her hangi bir iş kaleminin miktarında, işin devamı sırasında % 50'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin % 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın aynı maddede gösterildiği şekilde revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde elli artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı düzenlemesi yer almaktadır.

Tip Sözleşme'nin "Diğer hususlar" başlıklı 32'nci maddesinde ise idarelere, mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak ve Tip Sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamak veya sonuçlarını ortadan kaldırmamak şartıyla, işin özelliğine göre bir veya birden fazla maddeyi içerecek şekilde düzenlemelere yer verilebilme yetkisi tanınmıştır.

Revize birim fiyat düzenlemesi yukarıdaki düzenlemeye benzer şekilde 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen yapım işi ihaleleri için de Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 28'inci maddesinde var olan bir düzenlemedir. Ancak 08.08.2019 tarih ve 30856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile söz konusu 28'inci madde metnine, revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceğine dair kamu menfaatini koruyucu bir ifade eklenmiştir. Böylece yüklenicilerin resmi rayiçlere kıyasla yüksek fiyat teklifi verdikleri iş kalemlerinde meydana gelebilecek revize birim fiyat hesaplamasına konu iş artışlarında, ödemeler resmi rayiçlerden yapılacaktır. Bu düzenleme ile 4734 sayılı Kanun kapsamındaki yapım işi ihalelerinde revize fiyat uygulaması son derece olumlu sonuçlar vermeye başlamıştır.

2019 yılında yapılan bu düzenleme, Kültür ve Turizm Bakanlığının 2863 sayılı Kanun kapsamında ihale edilen uygulama işleri için güncel alt mevzuatları henüz hazırlamamış olmasından dolayı Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşmede yer almamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 2863 sayılı Kanun kapsamında ihale edilen uygulama işlerinde, mevzuatın öngördüğü durumların meydana gelmesi halinde sözleşme bedelinin % 50'si oranında iş artışı yapılabilmekte ve bu artışa sebep olan iş kalemleri bazında belli şartların oluşması durumunda ilgili iş kaleminin fiyatı, sözleşmede yer alan formülle kurum lehine revize edilerek ödemelerde kullanılmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığı tarafından 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında ihale edilen 2024/187142 kayıt numaralı uygulama işinde, 6'ncı hakediş itibari ile yalnızca aşağıdaki tabloda gösterilen 3 kalem için revize birim fiyat hesaplandığı, bu 3 iş kaleminin de resmi rayiçlere kıyasla çok yüksek birim fiyat teklif edilen iş kalemleri olduğu ve işin sözleşmesinde revize birim fiyat hesaplamalarında bir üst sınır öngörülmemesi dolayısı ile kamu menfaatinin zedelendiği görülmüştür.

Tablo 22: Revize Fiyat Uygulanan İş Kalemlerine İlişkin Bilgiler Tablosu

İş Kalemi Poz. No	Resmi Rayiç (TL)	Yüklenici Teklifi (TL)	Yüklenici Teklifi / Resmi Rayiç	Sözleşme Miktarı (M ³)	6. Hakediş Miktarı (M ³)	Hakediş Miktarı / Söz. Miktarı (Artış Oranı)	Uygulanan Revize Birim Fiyat (TL)
KTB.10.3004	23.261,25	45.000,00	1,93	0,016	129,668	8104,25	42.828,59
V.0211/2	6.581,25	21.000,00	3,19	5,691	503,450	88,46	19.184,50
V.0901	3.352,51	10.000,00	2,98	1,682	503,450	299,32	9.585,01

Yukarıdaki tabloda yer alan bir iş kalemi üzerinden süreci özetleyecek olursak, örneğin 23.261,25 TL resmi rayiçi bulunan KTB.10.3004 poz numaralı iş kalemi için yüklenicinin 45.000,00 TL (resmi rayiçe kıyasla 1,93 kat daha yüksek) birim fiyat teklif ettiği, sözleşmenin başında bu iş kaleminden yalnızca 0,016 m³ imalat öngörülmesine rağmen 6'ncı hakediş itibari ile 129,668 m³ imalat yapıldığı görülmüştür. İşin sözleşmesinde revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceğine dair bir ifade yer almamasından dolayı uygulanan revize birim fiyat 23.261,25 TL yerine 42.828,59 TL olarak hesaplamalara dâhil edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve 2025 yılında gerçekleştirilen bir ihalede bulgu doğrultusunda işlem yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında ihale edilen uygulama işlerinde, revize birim fiyat hesaplamaları sırasında Kurum aleyhine oluşabilecek durumların önüne geçebilmek amacıyla, sözleşme taslaklarının "Diğer hususlar" başlıklı 32'nci maddesinde gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 14: Özel İmalat Tır Dorsesi Alımında Teknik Şartnamenin Değiştirilmesi

ABB tarafından özel imalat tır dorsesi alım işinin teknik şartnamesinin, işin ihalesinden sonra denetim komisyonu tarafından değiştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

“Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, idarelerin 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,

“Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde, İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı belirtilmiştir.

Belediye tarafından yaşam dorsesi olarak da adlandırılan büyük çaplı afet, deprem, kaza gibi olaylara müdahale eden personelin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla özel imalat tır dorsesi alımı yapılmıştır.

İşe ait ihale, ihale ilanı ve dokümanları EKAP’ta yayımlanmak suretiyle yapılmıştır. İsteklilerin tekliflerini hazırlarken esas aldıkları, işin teknik detaylarının yer aldığı teknik şartname, işin devamı esnasında yapılan ara denetimlerde kontrol teşkilatı tarafından değiştirilmiştir.

Yapılan incelemelerde dorsenin şasisine, lastik ölçülerine, botluk kısmına, içme suyu ve pis su depolarına, kafesli dolapların yerine ve teslim edilecek tüp hacmine, merdivenlerin karkas yapısına, kurum logolu nevresim takımlarına, elektrik tesisatına ve hava kanallarına ilişkin imalatlarda değişiklik yapılmış asma tavandan tamamen vazgeçilmiştir. Yapılan bu değişiklik sonrasında oluşan yeni dorse daha önce ihalesi yapılmış olan dorseden farklı bir üründür.

Kamu idaresi cevabında, imalat sürecinde dorsede bir takım değişikliklerin yapıldığı fakat bunun dorsenin imal sürecinde ortaya çıkan zorunluluklar dolayısıyla yapıldığı ve yine imalat sürecinde öncesinde öngörülmeleyen iyileştirmelerin de yapıldığı belirtilmektedir. Yapılan açıklamalar sebebe ilişkin olsa da sonucu değiştirmemektedir. Sözleşme uygulamasında değiştirilmiş bu dorse şayet bu özelliklerini ihtiva eden bir teknik şartnameyle ihale edilseydi ihale sonucunun nasıl olacağı ve ihalenin kimin üstünde kalacağı bilinmemektedir.

Sonuç olarak, belirtilen durumların ortaya çıkmaması adına mevzuatta da yer aldığı şekliyle istekliler arasında rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği sağlayacak şekilde ihale yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: Revize Birim Fiyat Belirlenirken Resmi Analiz ve Rayiç Kıyaslamasının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından 4735 sayılı Kanun hükümlerine göre birim fiyatlı sözleşmeye bağlanan bazı yapım işlerinde, revize birim fiyat hesaplaması yapılırken, ilgili iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler kullanılarak bulunan tutar ile kıyaslama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlere ait birim fiyat tespiti ile iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında, herhangi bir iş kaleminin miktarında % 20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin % 1'ini geçmesi halinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın sözleşmede yer alan formüle göre revize edileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr fıkranın 28.2.2'nci alt fıkrasında, hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçmeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, söz konusu sınır fiyatın Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi uyarınca hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, birim fiyatlı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen yapım işlerinde, herhangi bir iş kaleminin miktarında, sözleşmede belirtilen şartlar dâhilinde bir artış yaşandığı zaman söz konusu iş kaleminin fiyatı aşağı yönlü revize edilecektir. Ayrıca revize edilen bu fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de

kullanılarak hesaplanan birim fiyatı veya resmi analiz ve rayiçle tespit edilebilir bir fiyatı olmayan iş kalemi için hesaplanan yeni birim fiyatı geçemeyecektir.

Böylece yüklenicilerin resmi rayiçlere veya piyasa rayiçlerine kıyasla yüksek fiyat teklifi verdikleri iş kalemlerinde meydana gelebilecek iş artışlarında, ödemeler kamu menfaatine uygun bir şekilde resmi rayiçlerden ya da piyasa rayiçlerinden yapılacaktır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin çeşitli daire başkanlıkları tarafından gerçekleştirilen birim fiyatlı yapım işlerine ilişkin hakedişlerin incelenmesi sırasında, revize birim fiyat hesabı yapılırken ilgili iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyat ile herhangi bir kıyaslamamanın yapılmadığı ve doğrudan sözleşmede yer alan formül sonucu bulunan tutarın revize fiyat olarak kullanıldığı görülmüştür.

Bulgu konusu hususa örnek olarak aşağıdaki ihaleler verilebilir.

- 2023/468486 kayıt numaralı Mezarlık Alanlarında Defin Sahası Oluşturulması, Çevre Düzenleme, Tadilat-Tamirat İşlerinin Yapımı İşi ihalesi
- 2023/1372850 kayıt numaralı Gölbaşı Karaoğlan Mahallesi Park Alanı Atık Su ve Yağmur Suyu Hatları İmalatı Ve Üst Yapılara Ait Tamiratların Yapım İşi ihalesi
- 2023/877825 Etimesgut İlçesi Eryaman Mahallesi Spor Köyü 1 Etap Yapım İşi ihalesi

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş, yukarıda bahsi geçen ihalelerde gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve ilerleyen dönemlerde mevzuatın öngördüğü kıyaslama işlemleri yapılarak hakedişlere esas fiyatların tespit edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak birim fiyatlı sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde revize birim fiyat hesabı yapılırken, herhangi bir kamu zararına sebebiyet vermemek adına, mevzuatın öngördüğü kıyaslama işlemleri yapılarak hakedişlere esas fiyatların tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Araç Kiralama Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmet alımlarının incelenmesi neticesinde, araç kiralama hizmet alım işinde çeşitli eksiklikler ve hatalar bulunduğu tespit edilmiştir.

Yapılan araç kiralama işinde araçların teknik şartnameye aykırı olarak geç teslim edildiği ve tam kasko sigortası içermediği görülmüştür.

İşe ilişkin teknik şartnamenin 13.1'inci maddesinde, araçların işe başlama tarihinde teslim edileceği belirtilmiştir. Ancak işin uygulama sürecinde, ilk ay 19, ikinci ay 9, üçüncü ay 8, 4 ve 5 inci aylarda ise 2 araç eksik teslim edilmiştir.

Yine teknik şartnamenin 9.2.4'üncü maddesinde, yüklenicinin araçlara tam kasko sigorta yaptıracığı belirtilmesine rağmen, yüklenici tarafından genişletilmiş kasko sigortası yaptırıldığı görülmüştür.

Kamu idarei cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve bir sonraki alımda ihale dokümanlarına uygun olarak hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından yapılan alımlarda, yüklenicilerin teknik şartname ve sözleşme ile ilgili dokümanlara uygun davranması için gerekli tedbirlerin alınması, bunlara aykırılık hallerinde ise sözleşmede yer alan ilgili ceza maddelerinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Ticaret Odası Rayiçlerinin İhale Tarihinin İçinde Bulunduğu Ayın Fiyatına Dönüştürülmesinde Hata Yapılması

Belediye tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, sözleşmede bulunmayan iş kalemleri için ticaret odasından alınan rayiçlere göre oluşturulan yeni birim fiyatların, ilgili iş kalemi için ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait fiyatlara dönüştürülmesi sırasında hatalı işlem yapıldığı tespit edilmiştir.

21.07.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa göre gerçekleştirilen yapım işi ihalelerine ilişkin Tip Sözleşme'nin "Sözleşmenin ekleri" başlıklı 8'inci maddesine göre, bu ihalelerde ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasının ilk sırasında Uygulama İşleri Genel Şartnamesi bulunmaktadır.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin birim fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde, birim fiyat teklif cetvelinde fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedellerinin nasıl belirleneceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Madde metninde, yeni iş kalemi birim fiyatı tespit etme yöntemlerinden birisi de ticaret veya sanayi odalarından alınacak rayiçler olarak belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra bahsi geçen Tip Sözleşme'nin "Fiyat Farkı Ödenmesi ve Hesaplanması Şartları" başlıklı 14'üncü maddesinde, yürürlükte bulunan fiyat farkına ilişkin esaslar dikkate alınarak fiyat farkı düzenlemesi yapılabileceği hüküm altına alınarak, 4734 sayılı Kanun

kapsamındaki ihaleler için düzenlenmiş fiyat farkı esaslarının, 2863 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihaleler için de uygulanması öngörülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların “Uygulama esasları” başlıklı 6’ncı maddesinin sekizinci fıkrasında, yeni birim fiyat yapılması halinde, bu fiyatın, uygulama ayının rayiçlerine ve şartlarına göre belirleneceği ve bunun akabinde belirlenen bu yeni birim fiyatın, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (P_n) bölünerek, iş kaleminin ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait birim fiyatının tespit edileceği ve fiyat farkı hesabının bu fiyat esas alınarak yapılacağı hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, sözleşmelerde bulunmayan ve ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait fiyatı tespit edilemeyen yeni iş kalemleri için mezkûr Şartname’nin 22’nci maddesi kapsamında yeni birim fiyat oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu işe ilişkin ihale dokümanında, bu iş için fiyat farkı ödeneceği öngörüldüyse yukarıda bahsi geçen yeni birim fiyatların, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına bölünerek ihale tarihinin içinde bulunduğu aya indirgenmesi ve fiyat farkı hesaplamalarının da bu indirgenmiş tutarlar baz alınarak yapılması yasal zorunluluktur.

Fiyat Farkı Esasları’nın 5’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde “uygulama ayı fiyat farkı katsayısı”, fiyat farkı hesabında kullanılan temel endeksler ve güncel endeksler ile girdilerin ağırlık oranlarını temsil eden sabit katsayıların Esaslar’da yer verilen formüle uygulanması sonucu bulunan katsayı olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda bakıldığı zaman, her ihalede “ P_n ” katsayısının hesaplanması, ihale dokümanında yer verilen girdilere ve bu girdilerin ağırlık oranlarını temsil eden sabit katsayılarla göre değişiklik gösterecektir. Dolayısı ile yeni birim fiyatların, ihale tarihinin içinde bulunduğu aya indirgenmesi işlemlerinde kullanılacak olan “ P_n ” katsayısının da ilgili ihale dokümanında ve Esaslar’da belirlendiği üzere hesaplanan “ P_n ” değeri olması gerekmektedir.

Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen yapım işlerine (örneğin 2023/755155 ihale kayıt numaralı yapım işi) ilişkin hakedişlerin incelenmesi neticesinde, Ankara Ticaret Odasından fiyat alınarak oluşturulan yeni birim fiyatların, ihale tarihinin içinde bulunduğu aya indirgenmesi işlemlerinde, uygulama ayı fiyat farkı katsayısı olarak ihale dokümanına göre hesaplanan “ P_n ” katsayı yerine sadece Yi-Üfe Genel Endeksleri esas alınarak hesaplanan katsayının kullanıldığı görülmüştür.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabındabulgu konusu hususa iştirak edildiği, bahsi geçen ihaledeki hatanın düzeltildiği ve ilerleyen dönemlerde bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bahsedildiği gibi sözleşmede bulunmayan iş kalemleri için oluşturulan yeni birim fiyatların ihale tarihinin içinde bulunduğu aya indirgenmesi ve bu işlemin ihale dokümanında yer verilen girdiler ile sabit katsayılar kullanılarak hesaplanan “Pn” değeri marifeti ile yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 18: Mal Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen mal alım ihalelerine ait ihale dokümanları ve hakedişler ile hibe işlemlerinin incelenmesi neticesinde aşağıda maddeler halinde gösterilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

- Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler” başlıklı 26’ncı maddesinin ikinci fıkrasında, yeterlik değerlendirmesi için istenecek belgelerin ve yeterlik değerlendirmesinde aranılacak kriterlerin, ihale ilanı ile idari şartnamede belirtilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Nitekim 2015/UM.II-2701 numaralı Kamu İhale Kurul Kararı’nda da, idari şartnamede öngörülmeyen, sadece teknik şartnamede düzenlenen ve teklifle birlikte sunulması istenen belgelerin yeterlik kriteri olarak değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenleme ve açıklamalar çerçevesinde incelenen 2023/1579639 kayıt numaralı Silajlık Mısır Tohumu alım işine ait Teknik Şartnamenin 7.10’uncu maddesinde aynen “İhaleye teklif verecek firmalarda 5553 sayılı Tohumculuk Yasası gereğince faaliyeti ile ilgili alt birliğe üye olma şartı aranacaktır. Alt birliğe üye olduğunu gösteren belgeyi ihale teklif aşamasında idareye sunacaktır.” ifadesine yer verilmiş olmasına rağmen işe ait İdari Şartnamenin 7.5.4’üncü maddesinde, teknik şartnamede belirtilen ve isteklinin teklifi kapsamında sunması gereken herhangi bir belge olmadığı düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemeye Teknik Şartnamede yer verilmesine rağmen İdari Şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde yer verilmemesi, bahsi geçen belgenin ihaleye katılabilmek için gerekli belge veya yeterlik kriteri olarak aranmasını imkânsız kılmaktadır.

Sonuç olarak, bir belgenin ihaleye katılabilmek için gerekli belge veya yeterlik kriteri olarak belirlenmesi isteniyor ise söz konusu belgeye ilişkin düzenlemenin idari şartnamede yer almasının sağlanması gerekmektedir.

- 2024/54343 kayıt numaralı Prefabrik Beton Elemanları Mal Alımı işinde, malzemelerin Kurum tarafından belirlenen alana taşınması amacıyla düzenlenen sevk irsaliyelerinden bazılarında hatalı bilgilerin olduğu görülmüştür.

Yüklenicinin 07.06.2024 tarihinde Elmadağ ilçesindeki tesisinden, Kahramankazan ilçesindeki Kurum ambarlarına taşıdığı malzemelerin sevk irsaliyeleri incelendiğinde, saat 13.28’de 06ZA131 plakalı kamyon ile 30 adet “muayene bacası gövde bileziği” taşınmaya başlandığı görülmüne rağmen aynı plakalı araç ve aynı şoför ile sadece 10 dakika sonra yine 30 adet “muayene bacası gövde bileziği”nin taşındığına dair irsaliyenin varlığı tespit edilmiştir. Aynı durum aynı tarihte 06CNL77 plakalı aracın hareketlerinde de görülmüştür.

Sonuç olarak mal alım ihalelerinde malzemelerin teslim tarihlerinin tespitinde kanıtlayıcı evrak olarak önemli bir yere sahip olan sevk irsaliyelerinin doğru bilgi içerecek şekilde düzenlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

- 13.03.2024 tarihinde sözleşmesi imzalanan 2023/1570508 kayıt numaralı Fondan Şeker Alım işinde üretim tarihi şartını tam anlamı ile sağlamayan bazı malzemelerin kabul edildiği tespit edilmiştir.

Mal Alımları Denetim, Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik’in, muayene ve kabul komisyonlarının görev ve sorumluluklarının anlatıldığı 7’nci maddesinde, yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını incelemek, söz konusu komisyonların temel görevi olarak belirtilmiştir. Mezkûr Yönetmelik’in “Sorumluluk” başlıklı 27’nci maddesinde ise muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyelerinin yaptıkları bu inceleme işlerindeki sorumlulukları ve karşılaşılabilecekleri durumlar anlatılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde incelenen “Fondan şeker alımı” işine ilişkin Teknik Şartnamenin “Malzemelere ait teknik özellikler” başlıklı 8’inci maddesinin yedi numaralı alt bendinde, ihale konusu fondan şekerlerin sözleşmenin imzalanmasından sonraki tarihte imal edilerek paketlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, kabulü yapılarak arıcılara dağıtımı gerçekleştirilen ürünlerin, sözleşme tarihi olan 13.03.2024

tarihinden sonra imal edilmiş olması gerekmesine rağmen bazı arıcılara dağıtılan ürünlerin, sözleşmeye davet tarihinden sonra, 04.03.2024 tarihinde üretilmiş olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, teknik şartnamelere rekabeti engellemeyecek ve söz konusu alım için mutlaka gerekli olan temel kriterlerin konulması ve bu temel kriterlerin tamamının sağlandığının muayene ve kabul komisyonlarınca incelenmesinden sonra ürünlerin kabul edilmesi son derece önemlidir.

- Ankara ilinde arıcılık faaliyetinde bulunan yetiştiricileri desteklemek amacıyla bu kişilere fondan arı yemi desteği verilmesine ilişkin olarak Genel Sekreterlik makamından alınan 15.03.2024 tarihli “Olur” yazısında, aktif kovan sayısına göre kaç kilogram yem desteği sağlanacağı açıkça ifade edilmiştir. Söz konusu yazıda 71 ve üzeri kovan sayısına sahip arıcılara, 80 kilogram yem verileceği ifade edilerek bir arıcıya verilebilecek azami yem miktarı da belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen bilgilere rağmen birçok arıcıya 80 kilogramdan fazla, 240 kilografa kadar, yem desteği verildiği ve bunun için herhangi bir “Olur” yazısı düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususlara iştirak edildiği ve bundan böyle ilgili tespitler doğrultusunda işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen mal alım ihalelerinin gerek ihale ve gerekse de sözleşme süreçlerinde yaşanan ve yukarıda örnekleri verilen hatalı uygulamalara son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Yapım İşinin Mal Alım İşİ Olarak İhale Edilmesi

İçerisinde çelik konstrüksiyon garaj, depo ve hizmet birimleri inşası barındıran yapım işinin, Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı tarafından mal alım işi olarak ihale edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde aynen;

“Bu Kanunun uygulanmasında;

Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

(...)

Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini,

(...) ifade eder” denilmektedir.

Söz konusu Kanun’un “Eşik değerler” başlıklı 8’inci, “İhale ilan süreleri ve kuralları ile ön ilan” başlıklı 13’üncü ve “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci ve devam eden maddelerinde yapım işleri ile mal alım işleri için ayrı ayrı düzenlemelere yer verilmiştir.

Ayrıca mezkûr Kanun’un “Kamu İhale Kurumu” başlıklı 53’üncü maddesi uyarınca ilgili Kurum tarafından hazırlanan standart ihale dokümanı, tip sözleşme ve yönetmelikler de mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrı ayrı oluşturulmuştur.

Bunun yanı sıra 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6’ncı, “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu ve “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesi gibi birçok maddesinde mal alım sözleşmeleri ile yapım işi sözleşmeleri için farklı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 64’üncü maddesinde; Kanun’da yapım işleri tanımlanırken bu işlerin sayma yöntemiyle belirlenmiş olduğu ve sayılan yapım işlerine nitelik itibarıyla benzer olan işlerin de yapım işi kapsamında kabul edileceği; yapım işleri arasında ismen sayılmayan bir işin yapım işi olarak kabul edilebilmesi için, bu işin yapılma tekniğinin ismen sayılan işlere benzerliği yanında, uygulama projesi ya da kesin projeyi de kapsayan teknik şartnameye dayanması, yapım müteahhidinin deneyiminin arandığı ve onun uzmanlık alanına giren işlerden olması, vasıfsız işgücünden ziyade ağırlıklı olarak malzeme, makine ve ekipman girdisine ihtiyaç duyulması ve istisnalar dışında fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir eserin meydana getirilmesi koşulunun aranması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Yine Kamu İhale Kurulunun 12.11.2007 tarih ve 2007/DK.D-156 sayılı Kararı’nda sadece prefabrik yapı malzemesi alımının mal alımı olduğuna, ancak montaj ve kurma işleri de dahil bu malzemelerin alımının ise yapım işi olarak değerlendirilmesine karar verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu “mal” ve “yapım” kavramlarından ne anlaşılması gerektiğini detaylı bir şekilde belirlemiş ve bunların ihale ile sözleşme süreçlerini gerek Kanun boyutunda gerekse ikincil mevzuat çerçevesinde ayrı ayrı düzenlemiştir. Mevzuatta yer alan bu ayrımı ve yapılan düzenlemeleri boşa düşürecek şekilde, herhangi bir yapım işinin, mal alım ihalesi kapsamında gerçekleştirilmesi hukuken mümkün olmadığı gibi ihale türünün hatalı seçilmesi telafisi mümkün olmayan sorunlara da neden olabilecektir. Bu tarz hatalı işlemler, 2007/UM.Z-4003 ve 2024/UM.II-1655 numaralı Kamu İhale Kurulu kararlarından da görülebileceği üzere henüz ihale aşamasında iken “itirazen şikâyet”e konu olabilme riski altındadırlar.

Bu bağlamda gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, birim fiyat teklif cetvelinde farklı boyutlarda prefabrik hizmet binaları, çelikten kurma depo ve garajlar ile çelik konstrüksiyon ters gazebo yapımı yer alan; ihale dokümanındaki proje çizimlerinde inşaat poz numaraları ile alçı, seramik döşeme gibi imalatlar bulunan ve 2007/DK.D-156 sayılı kurul kararı çerçevesinde de yapım işi olduğu noktasında tereddüt bulunmayan 2022/1267870 kayıt numaralı “Çelikten Kurma Hizmet Birimleri” işinin mal alımı olarak ihale edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve ilerleyen süreçte bu tarz alımların yapım işi ihalesi kapsamında gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ve bu kanunlara dayanılarak hazırlanan mevzuat ile gerek ihale süreçleri ve gerekse de sözleşme uygulama süreçleri birbirinden tamamen ayrı bir şekilde düzenlenen ihale türlerinin doğru bir şekilde belirlenmesi, ilgili ihalelere ilişkin tüm işlemlerin hukuka uygun ve sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için büyük önem arz etmektedir.

BULGU 20: İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması

Büyükşehir Belediyesi 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 maddesinin beş ve altıncı fıkralarında özetle, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile asıl yüklenici arasında işe başlamadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin idareye verilmesi gerektiği belirtildikten sonra idarece

onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddenin ilk fıkrasında “4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 10 uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11 inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58 inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53 üncü maddesinin (b) bendinin 8 inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkan Kararında belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar.” hükmüne yer verilerek, alt yüklenici olamayacak olanlar ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır.

İlgili maddenin üçüncü fıkrasında, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %30’unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50’sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yine Genel Şartname’nin “Çalışanların hakları ve çalışma şartları” başlıklı 34’üncü maddesinde, idare kontrol elemanları, alt yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenip ödenmediğini her ay resen kontrol etmekle yükümlü tutulmuş ve bu konuda bazı yetkiler ile donatılmışlardır.

Ayrıca 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “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.

4735 sayılı Kanun’un 20’nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği durumlar 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 yasaklılık durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, alt yüklenicilere yaptırılacak iş bölümlerinin mevzuatta belirtilen sınırlara (%30 ve %50) uygunluğunun kontrolünün güçleşeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek

zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşme hükümlerine uygun davranmama nedeniyle sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Tüm bu açıklamalar ışığında yapılan denetimler sırasında, Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işi ihalelerinde, İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Şöyle ki; Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığından alınan ihale listesinde yer alan ve İdarenin bilgisi dâhilinde alt yüklenici çalıştırılmadığı ifade edilen 11 yapım işi için Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılan yazışma neticesinde, bu işlerden 9’unda alt yüklenici çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Bu duruma örnek olarak 2024/171114, 2024/257859 ve 2023/1144279 kayıt numaralı ihaleler verilebilir.

Kamu idaresi cevabında, SGK kayıtlarının İdare açısından bağlayıcı olmadığı, Sosyal Güvenlik Kurumunun, alt yükleniciye sicil numarası vermesi ve bu kapsamda tescil işlemi yapmasının, İdarenin onayı alındığı anlamına gelmediği belirtilmişse de, zaten bulguda da idarenin onayı alınmadan ve idarenin haberi dahi olmadan bir çok alt yüklenicinin bulunması eleştirilmiştir. Bu durum idarenin denetim zaafiyetinde bulunduğunu açıkça göstermektedir. Bununla birlikte, bulgu konusu hususa genel manada iştirak edildiği ve bundan böyle altyüklenici çalıştırılıp çalıştırılmadığına ilişkin denetimlerin ilgili kurumlarla yazışmak sureti ile gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ihale yüklenicilerinin, ilgili iş kapsamında çalıştırdıkları alt yüklenicileri ve bunlarla imzaladıkları sözleşmeleri İdarenin onayına sunmaları ve İdarenin Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak resmi yazışmalar aracılığıyla bu durumu kontrol etmesi, mevzuattan kaynaklanan sorumlulukların yerine getirilebilmesi anlamında son derece önemlidir.

BULGU 21: Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması

ABB tarafından bitüm malzemesinin, ihale mevzuatına aykırı olarak tek şirketten temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, “İstisnalar” başlıklı 3 üncü maddesinde hangi idarelerin ne tür alımlarının bu Kanun hükümlerine tabi olmadığı, “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği, aynı

maddede idarelerin, ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Öte yandan görevlilerin ceza sorumluluğuna ilişkin hükümlerin yer aldığı 4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde, 5'inci maddede belirtilen ilkelere aykırı olarak ihale süreçlerini yürütenler hakkında ilgili mevzuatları gereğince disiplin soruşturması, fiil ve davranışların özelliğine göre ceza kovuşturması yapılacağı ve zararların genel hükümlere göre tazmin ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde söz konusu ihtiyacın ilân ve ihale yapılmaksızın doğrudan temin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin "bitüm malzemesi alımı" açısından incelenmesi neticesinde, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile belediyelere bu tür bir alıma ilişkin istisna hakkı tanınmadığı ve ülkemizde bitüm tedarikini sağlayacak birden fazla şirket olduğundan, belediyelerin bitüm ihtiyaçlarının da anılan Kanun hükümleri çerçevesinde temel ilkelere uygun olarak temin edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda EKAP üzerinden yapılan araştırmalar neticesinde, bazı kurumlarda, bitüm alım ihalelerinin açık ihale usulü ile yapıldığı görülmüştür. Bu tespitlere konu ihaleleri kazanan yüklenicilerin, ABB'nin doğrudan alım yaptığı şirketlerden olmadığı ve bazılarının bitüm ithal etme yetkisine haiz olduğu incelemeler sırasında anlaşılmıştır.

Tüm bu bilgiler ışığında ABB tarafından gerçekleştirilen alımlarda, belediye hizmetlerinde kullanılan bitümün herhangi bir ihale yapılmaksızın, başkanlık oluru ile temin edildiği ve bu Şirket tarafından bitüm fiyatı olarak hangi fiyat belirlenirse o fiyat üzerinden ürünün alınmak zorunda kalındığı tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, ülkemizde bitüm alımı yapılabilecek tek bir firma olduğu, çoğu kurumun alımlarını bu yükleniciden yaptıkları ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/a maddesine göre, bitüm ihtiyacının tek alıcı olarak değerlendirilen bu yükleniciden temin edildiği belirtilmişse de EKAP üzerinden yapılan incelemelerde de görüleceği üzere ülkemizde bitüm tedariki sağlayan birden fazla firma

olduğundan dolayı, Kurum tarafından yapılacak alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale usulleri ile yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından yapılacak alımlarda, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine uygun hareket edilmesi ve Kanun'un 60'ıncı maddesinde yer alan yaptırımlarla karşılaşılması önem arz etmektedir.

BULGU 22: Vergi Borcu Olan Belediye Şirketlerine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Borç Sorgulaması Yapılmasına Rağmen Kesinti Yapılmaması

Ankara Büyükşehir Belediyesinin, doğrudan personel temin hizmeti aldığı şirketlerine yapılan işin karşılığının ödenme zamanında vergi borcu sorgulamasının yapıldığı fakat herhangi bir kesinti yapılmadan ödemenin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

6183 sayılı Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesi ile Hazine ve Maliye Bakanı çeşitli ödeme ve işlemlerde Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkili kılınmıştır.

Maddede ayrıca, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Tahsilat Genel Tebliği Seri:A Sıra No:1'in "Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı V. Kısımında zorunluluk getirilen ödeme ve işlemler belirtilmiş, bu kapsamda 5018 sayılı Kanun'a tabi kamu idarelerine, kaynağına bakılmaksızın Tebliğ ekinde yer alan Ek-11 sayılı listede bulunan alımlar ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil) nedeniyle hak sahiplerine 5.000 TL'nin üzerinde yapacakları ödemelerde Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Tahsil dairelerince vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge tanzimi sırasında, borçlunun belirlenmiş alacak türlerinden vadesi geçtiği halde ödenmemiş bir borcu bulunup bulunmadığı araştırılacak ve vadesi geçtiği halde ödenmemiş borçlar, tutarları ile birlikte talep edilen belgede gösterilecektir.

Tebliğ’de belirlenen alacak türlerinden yine aynı Tebliğ’de belirlenen tutarın üzerinde vadesi geçmiş borcun bulunması halinde, borçlunun talebinin bulunup bulunmadığına bakılmaksızın ödenecek tutardan, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgede belirtilen borç tutarını aşmamak üzere kesinti yapılarak ilgili tahsil dairesi hesabına aktarılması zorunluluğu getirilmiştir.

Diğer taraftan, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmasını gerektiren ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, hak sahibi tarafından yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade edecektir.

ABB yukarıya alınan mevzuatta belirtilen 5018 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden biridir ve bu şirketlerden yapmış olduğu alım da Tebliğ eki EK-11’de belirtilen alımlar arasında yer almaktadır. Aynı zamanda Belediye 4734 sayılı Kanun kapsamında olup bu şirketlerden yapmış olduğu alımlar da Tebliğ’de belirtilen 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların hizmet alımları arasındadır. Bu şirketlere yapılan ödemelerin tutarı da mevzuatta belirtilen sınırın oldukça üstündedir. Yani mevzuattaki düzenlemeler ABB’nin doğrudan personel temin hizmeti aldığı şirketlere yaptığı ödemeler için uygulanabilir durumdadır.

ABB’nin doğrudan personel temin hizmeti aldığı belediye şirketlerine yapılan hakediş ödemeleri incelendiğinde şirketlere yapılan ödemelerin genellikle işçi alacaklarını karşılayacak tutarla sınırlı olduğu ancak yapılan ödemelerin bazı dönemlerde işçi alacaklarını aştığı görülmüştür. Her iki türlü ödemede de şirketlerin borç sorgulamasının yapıldığı fakat şirketlere yapılan ödemenin işçi alacaklarını aşan tutarda olduğu dönemlerde borç sorgusunda görülen tutarlar için herhangi bir kesinti yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, şirketlere yapılan hakediş ödemelerinde, hakediş tutarını aşan miktarda yapılan ödemeye rağmen vergi borcu için kesinti yapılmamasının sebebi olarak, hakedişlerin belediyeye sunulmasında yaşanan gecikmeler ve personel temin hizmetlerinde personel ücret ödemelerinin düzenli bir şekilde yapılma gerekliliği gösterilmektedir. Fakat bu açıklamanın yukarıya alınan ve mevzuatta yer alan düzenlemeler karşısında bir yeri

bulunmamaktadır. Zira mevzuat işçilere ücretlerinin düzenli bir şekilde ve süresinde ödenmesini temin etmek amacıyla vadesi geçmiş vergi borcu olsa da şirketlere yapılan ödemelerin işçi ücretleriyle ilgili olan kısmından vergi borcu kesintisi yapılmamasını emretmekte, ancak işçi ücretlerini aşan miktarda bir ödeme yapılması durumunda vergi borcu için kesinti yapılmasını istemektedir.

Belediyenin doğrudan personel temin hizmeti aldığı şirketlerine yaptığı ödemelerde borç sorgulamasının yapılması ve bu sorgu sonucunda tespit edilen vadesi geçmiş borç bilgisine göre yapılan ödemenin işçi alacaklarını aşan miktardan bu borçla ilgili kesintilerin yapıp tahsil dairelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 23: Sosyal Yardım Ödemelerinde Koordinasyonun Olmaması, Fiziki ve Uzaktan İncelemenin Yetersizliğinin Oluşturduğu Riskler Bulunması

Sosyal hizmet ve yardımlar; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayılmış, 5216 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinde ise bu yardımlar için ayrılan ödeneği kullanmak yetkisi büyükşehir belediye başkanına verilmiştir. ABB tarafından yukarıda yer alan hükümlere dayanılarak 2024 yılında 200 binin üzerinde haneye toplam 4 milyar TL’nin üzerinde sosyal yardım yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde, söz konusu yardımlarla ilgili ilçe belediyeleri ile koordinasyonun sağlanmadığı, hane ziyaretlerinin ise çok az olması ve veri tabanları üzerinden yapılan incelemenin sıklıkla tekrarlanmaması sebebiyle çeşitli risklerin oluştuğu tespit edilmiştir.

Bu hususlara ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda yer alan alt başlıklarda değinilmiştir.

a) Belediyeler Arası Koordinasyonun Sağlanmaması

Kurumun sosyal yardım veri tabanları üzerinde yapılan incelemelerde, ABB ile ilçe belediyeleri arasında sosyal yardımlar konusunda bir birliktelik ve yardımlaşma olmadığı, hizmetin yerine getirilmesinde koordinasyonun sağlanmadığı, bu hususun da çeşitli risklere sebep olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinde, belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ankara ilinde dar gelirli kişiler ile pozitif ayrıma tabi tutulması gereken kişilere sosyal yardım yapan mahalli idareler: ABB, ABB'ye bağlı kuruluşlar ve ilçe belediyeleridir. Bağlı kuruluşlar Kurumla doğrudan irtibatlı olduklarından, yapılan ve yapılacak yardımlarda bilgi akışı rahatlıkla sağlanmaktadır. Ancak ilçe belediyeleri ile ABB arasında sosyal yardımlar ile ilgili resmi herhangi bir koordinasyon sağlanmamış, hizmetin birlikte ve uyum içerisinde daha verimli bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli önlemler alınmamıştır.

Bu kapsamda; ABB sosyal yardım verileri ile 4 ayrı ilçe belediyesinin sosyal yardım sistemleri incelemeye tabi tutulmuştur. ABB'den yardım alan veya ABB tarafından başvurusu reddedilen ve kara listeye alınan kişiler ile ilçe belediyelerinden yardım alan veya başvurusu ilçe belediyeleri tarafından çeşitli sebeplerle reddedilen kişiler bu analizde karşılaştırılmıştır.

Yapılan analiz ve sonuçlara aşağıda kısaca değinilmiştir.

- Birinci analizde hem ABB'den hem de ilçe belediyelerinin herhangi birisinden yardım alan kişiler karşılaştırılmıştır. Bu çalışmada, ABB'den 2024 yılında 5.000 TL ve üzeri yardım alıp aynı zamanda ilçe belediyelerinin herhangi birisinden yardım alan toplam 16.817 kişinin olduğu görülmüştür.
- İkinci analizde ilçe belediyeleri tarafından herhangi bir şekilde reddedilen kişilerin listesi ile ABB'den 2024 yılında 5.000 TL ve üzeri yardım alan kişiler karşılaştırılmıştır. Bu çalışma sonucunda ilçe belediyeleri tarafından herhangi bir şekilde reddedilen toplam 6.841 kişinin ABB'den yardım aldığı anlaşılmıştır.
- Üçüncü analizde ise ABB kayıtlarında “reddedilen” veya “Kara listede” olan kişiler ile ilçe belediyelerinin herhangi bir yardımından yararlanan kişiler karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda toplamda 4.277 kişinin ABB kayıtlarında “Kara listede” veya “reddedilen” listesinde olmasına rağmen ilçe belediyelerinden çeşitli yardımlar aldığı tespit edilmiştir.

Hem Büyükşehir Belediyesi hem de ilçe belediyelerinin aynı anda, aynı bölgede yardım yapıyor olması, şartları sağlayan aynı kişilerin birçok yerden yardım alabilmesinin önünü açmaktadır. Yardıma muhtaç kişilerin birçok yerden yardım almasında yasal bir kısıtlama elbette ki yoktur. Ancak yardım yapan kurumların bu bilgiyi haiz olmadan “yardım kararı” vermesi sistemde zafiyet oluşturmakta, bazen aynı kişiler birçok yerden yardım alırken diğer bir kısım ihtiyaç sahiplerinin yardımlardan faydalanamamasına sebebiyet vermektedir.

Bununla birlikte, bir belediye tarafından incelenip kara listeye alınan veya yardım almasının önünde ciddi engeller bulunduğu tespit edilen kişilerin diğer belediyeler tarafından bilinmemesi, yardıma uygun olmayan kişilere yardım yapılmasına ve kamu kaynaklarında gereksiz azalmaya sebep olmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde; "Kamu zararı", kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olarak tanımlanmış, transfer niteliğindeki giderlerde fazla ve yersiz ödemede bulunulması hususunun da kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden biri olduğu belirtilmiştir.

Bu nedenle; sosyal yardımların il dâhilinde tek sistem üzerinden birleştirilmesi veya kişilerden onam formu alınarak aynı veri üzerinden çalışılabilmesinin sağlanması hem yersiz ödemelerin önüne geçecek hem de aynı bölgede çalışan kurumların iş güçlerinin birleştirilmesi ile daha nitelikli incelemelerin yapılabilmesine olanak sağlayacaktır.

b) Fiili Denetim ve İnceleme Eksikliğinin Oluşturduğu Riskler

Kurum sosyal yardım veri tabanı üzerinde yapılan incelemelerde; sosyal yardım yapılan kişilerin genel olarak bilgi işlem sistemleri ve veri kayıtları üzerinden değerlendirildiği, "hane ziyareti" olarak tanımlanan fiziki incelemelerin yok denecek kadar az olduğu, bu durumun ciddi riskli durumları beraberinde getirdiği ve yersiz ödeme ihtimalini arttırdığı görülmüştür.

ABB tarafından sosyal yardımlar genel olarak "Başkent kart" olarak tabir edilen ve bir elektronik para kuruluşu tarafından çıkarılan kartlara para yatırılması şeklinde yapılmakta ve bu kartlar hemen hemen tüm işyerlerinde geçerli olmaktadır. Yardımın doğrudan karta yapılması ve istenilen her yerde geçebilir nitelikte olması, insan onurunun korunmasına ve ihtiyaç sahibinin tam ihtiyacı olan yardımı almasına çok büyük katkı sağlamakta ancak yardım yapılan hane ile yardım yapan kurumun irtibatının nispeten zayıflamasına neden olmaktadır.

Bu sistemde bilgi işlem sistemleri ve veri kayıtları üzerinden elde edilen veriler mutlak doğru kabul edilmekte ve bu veriler üzerine değerlendirmeler yapılarak sosyal yardım kararları alınmaktadır. Ne var ki, ulaşılabilen verilerde olması muhtemel eksiklikler ve zamanla riskli durumların ortaya çıkması durumu sosyal yardım kararlarının doğru alınamamasına sebebiyet verebilmektedir.

Örneğin,

Türkiye'de kayıt dışı istihdam, yani çalışılmasına rağmen gelirin devlete beyan edilmemesi ciddi bir sorundur. Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu ve bakanlıklar söz konusu hususta çalışmalar yapsa da kayıt dışı istihdamın ülkemizde önemli bir oran tuttuğu bir gerçektir. Nitekim 2024 yılı itibarıyla TÜİK tarafından açıklanan raporlarda istihdamın yaklaşık %25'inin kayıt dışı olduğu öngörülmektedir. Özellikle tarım alanında bu oran %80'lere kadar çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdam kapsamında olan kişiler veri kaynakları üzerinde “0 TL” gelir sahibi olarak göründükleri için puanlama sisteminde bir anda yüksek puana sahip olmakta ve sosyal yardım almaya hak kazanmaktadırlar.

Bununla birlikte kayıtlı istihdamda yer alan bazı kişiler daha yüksek ücret elde etmesine rağmen primlerini asgari ücret yani prime esas alt kazanç üzerinden beyan etmektedirler. Bu kişilerin sistemde görülen gelirinin hane halkına bölünmesi durumunda da bu kişiler düşük gelir seviyesinde çıkmakta ve yardım alma şartlarını sağlayabilmektedirler.

Bu nedenle, sadece veri tabanları, veri setleri ve kayıtlı bilgiler üzerinden yapılacak bir değerlendirme ile gelirin tespit edilmesi sağlıklı sonuçlar vermeyecektir.

Sistem üzerinden yapılan incelemelerde; “ikamet ettiği ev kendinin” veya “birden fazla gayrimenkulü olan” veya “kirada evi olan” ve buna rağmen hanenin toplam gelir durumu “0” TL olan 18.836 kişinin sistemde yer aldığı görülmüştür. Taşınmazı olup tüm yıl boyunca gelir elde etmeksizin sadece sosyal yardımlarla hayatın idame edilebilmesi hayatın olağan akışında sıklıkla karşılaşılabilecek bir durum değildir. Bu nedenle söz konusu kişiler hakkında detaylı araştırma yapılması, oturulan muhitten toplanacak bilgi ve belgeler ile karar mekanizmalarının oluşturulmasının gerekliliği izahtan varestedir.

Bir başka risk grubu da yıl içerisinde oturduğu haneyi değiştiren kişilerin varlığıdır. Yapılan analizlerde bir yıl içinde 2 ve daha fazla ilçede yer alan (hane değiştiren) 5.764 kişiye, 3 ve daha fazla ilçede yer alan (hane değiştiren) 115 kişiye rastlanmıştır. Bu husus da kendi içinde bir risk barındırmaktadır.

Yapılan başka bir analizde Kurumun doğrudan veya dolaylı olduğu şirketlerde çalışıp sosyal yardım alan kişiler analiz edilmiş, bu kapsamda 1.962 kişinin ya bizzat kendi ya da hanesinde yaşayan başka bir kişinin sosyal yardım aldığı görülmüştür. Kurum tarafından 657 sayılı Kanun kapsamında memur statüsünde olanların sistemde direk olarak elendiği ve sosyal yardım için puanlamaya bile tabi tutulmadığı düşünüldüğünde ABB'nin kendi şirketlerinde

çalışanlara yardım yapmasının nedenleri çok anlaşılamamıştır. Bu kişiler hakkında hane ziyaretleri de gerçekleştirilmemiş, yardıma ihtiyaç sahibi olma nedenleri detaylı bir şekilde ortaya konulmamıştır.

Sosyal yardım veri tabanlarında yapılacak çalışmalarla bu gibi analizlerin arttırılması mümkündür. Bu kapsamda risk analiz çalışmaları yapılarak riskli görülen durumların ikinci bir incelemeye ve fiziki araştırmaya tabi tutulması yardımların daha doğru ve yerinde yapılmasına olanak sağlayacaktır.

2024 yılında gerçekleştirilen fiziki denetimler üzerinde yapılan incelemelerde yıl içinde toplam 28.719 kez fiziki denetim gerçekleştirildiği görülmüştür. Ne var ki, bu hane ziyaretlerinin 26.428 tanesi kömür yardımı nedeniyle hanenin kömür kullanıp kullanmadığına ilişkin yapılan denetimlerden oluşmaktadır. Geri kalan kısmın 2.105 tanesi ise hanede doğalgaz olup olmadığı ile ilgili tespittir ki bu kısım da genelde yetkili doğalgaz şirketinden doğrudan alınan verilerin sisteme kaydedilmesinden ibarettir. Sonuç olarak, ısınma şeklinin tespiti dışındaki amaçlarla hane ziyareti neredeyse yok denecek kadar azdır. 2024 yılında toplam 259.708 ayrı haneye yardım yapıldığı düşünüldüğünde hane ziyaretinin azlığı daha rahat anlaşılabilmektedir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, hane ziyaretlerine dayanmayan ve sadece veri kaynakları üzerinden bilgi edinmeye dayanan değerlendirme sistemleri verilecek kararlarda ciddi bir zafiyet oluşturmakta ve hatalı değerlendirme sonucunda yersiz ödemelere sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle sosyal yardım alan kişiler hakkında fiziki incelemeler ve hane ziyaretleri arttırılmalı, risk analizleri yapılarak belli durumda olanların tekrar incelenmesi sağlanmalıdır.

c) Bilgi İşlem Sistemleri Üzerinden Yapılan İncelemenin Sıklaştırılması Zorunluluğu

Sosyal yardım alan kişiler Kurum tarafından bazı dönemlerde bilgi işlem sistemleri ve veri tabanları üzerinden tekrar incelemeye tabi tutulmaktadır. İlk inceleme sonrasında yapılan kontrol incelemelerinde beyanı hatalı olanlar ile durumunda değişiklik olduğundan dolayı sosyal yardım alma kriterlerini sağlamayanlar tespit edilmekte, bu kişilerin inceleme tarihinden itibaren yardımları kesilmekte, ancak önceki döneme ilişkin herhangi bir iade/ceza işlemi yapılmamaktadır.

Sosyal yardım kararları haneye ait ortalama gelir esas alınarak verildiğinden; başvuru yapan bir kısım kişilerin (üzerine gelir, taşınmaz, araç vesaire olan eşler ve diğer kişiler) geçici

sürekli olarak başka konutlara adres kaydını aldırma riski bulunmaktadır. Bu şekilde hem ortalama hane geliri düşecek hem de bu kişilere ait araç ve taşınmaz gibi değerlerin hanede gözükmemesi sağlanacaktır.

Bununla birlikte, böyle bir işlem ve risk olmasa dahi hanede yaşayan kişilerin gelir durumu, tapu durumu ve araç durumu sıklıkla değişebilmekte, bu değişikliklere göre yeni puanlamanın yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu hususa örnek olması açısından, sosyal yardım alan kişilerden; “evli olup başvuruya ilişkin hane bilgileri tablosunda eşi gözükmeyenler” ile “evli olmayıp 45 yaşından küçük olan” toplam 34.761 adres kaydı ve bu hanede yaşayan kişi sayısı Kurum veri tabanından çıkarılmış, bu veriler Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünden alınan hane bilgileri tablosu ile karşılaştırılmıştır.

Yapılan analizlerde 34.581 haneden sadece 19.807’sinin hanede yaşayan kişi sayısının aynı kaldığı, 14.774 hanede ise kişi sayısının değiştiği görülmüştür. Bunlardan 8.233 tanesinde hanedeki kişi sayısı artmış, 6.541 tanesinde ise hanede yaşayan kişi sayısı azalmıştır. Hanedeki kişi sayısının azalması ortalama gelirin artmasına sebebiyet verebileceği gibi kişi sayısının artması da gelen kişinin gelir, taşınmaz vs. sahibi olması durumunda ortalama gelirin artmasına ve sosyal yardım puanının düşmesine sebebiyet verebilecektir.

Kurum tarafından 2024 yılında sosyal yardım yapılan kişilerden sisteme giriş tarihi 01.01.2021 ve sonrası olanların bilgi işlem üzerinden incelenme sayıları alınmış ve ortalama olarak kişilerin 321 günde bir bilişim sistemleri üzerinden incelemesinin gerçekleştirildiği görülmüştür. Ayrıca 2024 yılında yardım almasına rağmen birçok kişi 2024 yılında hiç incelemeye tabi tutulmamıştır. Başvuran kişilerin bir kısmına inceleme sonucunda ret kararı verildiği düşünülürse inceleme sıklığının önemi bir kez daha anlaşılabacaktır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, veri üzerinden yapılan incelemeler sıklıkla tekrar ettirilmeli ve özellikle sonuca etki değeri yüksek olan hanedeki kişi sayısı, tapu bilgisi ve gelir durumu gibi hususlar kontrol edilmelidir. Aksi halde yardım hakkını kaybeden ve sistemden çıkarılması gereken kişiler uzun süreler boyunca yardım almaya devam edecek ve bu suretle kamu kaynağında yersiz azalışlara sebep olunacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, e-belediye sistemine tüm belediyelerin dahil olmasının zorunlu olduğu, ABB tarafından sisteminin sosyal yardım modülünün kullanılmaya başlandığı, ancak diğer ilçe belediyeleri ile diğer yardım veren kuruluşların verilerine çok

sağlıklı ulaşılamadığı, daha önceki yıllarda Ankara Valiliğine veri paylaşımı hakkında yazı yazıldığı ancak dönüş olmadığı, her ne kadar 5216 sayılı Kanun'da koordinasyonun Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanacağı belirtilse de İçişleri Bakanlığının sürece öncülük etmesi ile bahsi geçen sıkıntıların çözüleceğinin değerlendirildiği, hane ziyaretlerinin Ankara'nın büyüklüğü düşünüldüğünde çok kolay olmadığı, bu hane ziyaretlerinden de bazı sebeplerle net sonuç alınamayabileceği, ancak "0 TL" gelir sahibi olarak görünen özel ve istisnai durumlar için hane ziyaretleri sayısının arttırılacağı, adres değişikliklerinin deprem, okula kayıt yaptırmak veya seçim sebebiyle olabileceğini, ama bu hususun da tekrar değerlendirileceğini, belediye şirketlerinde çalışan kişilerle ilgili yapılan araştırmalarda e-devlet sisteminde hangi kurumda çalıştığının görülmediği, ancak bu konuyla ilgili de tekrardan değerlendirme yapılacağını, e-belediye sistemi üzerinden yapılan incelemelerde 13 ayrı modülden tek tek sorgulama yapıldığı bakanlık ve vakıfların kullandığı bütünleşik sosyal yardım sisteminde olduğu gibi tek seferde bütün bilgilere ulaşılamadığı, bunun için incelenen aile sayısının ister istemez düştüğü, tüm bunlarla birlikte Bulguda belirtilen tespit ve öneriler doğrultusunda sistemsel düzenlemeler, hane ziyaretleri ve sosyal yardım sisteminin daha kontrollü ve sistemli bir hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bulguda detaylı ve örnekli açıklamalar doğrultusunda; sosyal yardımların il dâhilinde tek sistem üzerinden birleştirilmesi veya kişilerden onam formu alınarak aynı veri üzerinden çalışılabilmesinin sağlanması için gerekli koordinasyon çalışmalarına hız verilmeli, verilecek kararlarda ciddi bir zafiyet oluşturabilme riski barındıran sadece veri kaynakları üzerinden bilgi edinme yerine, bu incelemeler ile birlikte fiziki incelemeler ve hane ziyaretleri arttırılmalı, risk analizleri yapılarak belli durumda olanların tekrar incelenmesi sağlanmalı, veri üzerinden yapılan tekrar incelemelerde de mümkün mertebe sıklık sayısı arttırılmalı ve özellikle sonuca etki değeri yüksek olan hanedeki kişi sayısı, tapu bilgisi ve gelir durumu gibi hususlar belli periyotlarda kontrol edilmelidir.

BULGU 24: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketlerin Alt Şirketlerinin Satın Alınması

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından Cumhurbaşkanı kararı bulunmaksızın büyük oranda hissedarı olduğu şirketlerin sahibi olduğu ANFA (Ankara Altınpark İşletmeleri Limited Şirketi) ile ABB Başkent İnsan Kaynakları Anonim Şirketine sermaye katılımında bulunduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde, büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’un “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde ise Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların 5216 sayılı Kanun’a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya ya da bu ortaklıklardaki sermaye artışına katılmaya karar verme yetkisi büyükşehir belediye meclislerine verilmiştir.

Yine Belediye Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 70’inci maddesi de 5216 sayılı Kanun’daki düzenlemeye paralel şekilde, belediyelerin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceğini düzenlemiştir.

Her iki kanunda da bahsi geçen “mevzuatta belirtilen usuller” tabirinden kasıt 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un “Mahalli idarelerde özeleştirme uygulamaları” başlıklı 26’ncı maddesidir. Söz konusu maddenin son fıkrasında, belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Cumhurbaşkanının iznine tabi kılınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri, meclis kararına istinaden görev ve hizmet alanları kapsamında şirket kurabilir, mevcut veya yeni kurulacak bir şirkete sermaye katılımında bulunabilirler. Ancak söz konusu işlemlerin yapılabilmesinin en önemli şartı Cumhurbaşkanından izin alınmasıdır. Bu izin alınmaksızın yapılacak işlemin şekil şartı bakımından eksik bir idari işlem olacağı muhakkaktır.

Bu bağlamda yapılan incelemelerde, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.09.2024 tarih ve 1180 sayılı Kararı ile ANFA’nın, Portaş A.Ş. (%93) ve Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’de (%7) olan hisselerinin tamamının Ankara Büyükşehir Belediyesine devrinin oyçokluğuyla kabul edildiği görülmüştür.

Söz konusu Meclis Kararı çerçevesinde hisse devir işlemlerinin ve sözleşme imza süreçlerinin yürütülmesi amacıyla 03.10.2024 tarih ve 1420872 sayılı Genel Sekreterlik Makamının “Olur” yazısı ile İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanı yetkilendirilmiştir.

İmzalanan hisse devri sözleşmeleri uyarınca kayıtlı sermayesi 95.000.000,00 TL olan ANFA’nın %100 oranındaki hissesi 1.864.715.971,31 TL bedel karşılığında Ankara Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

Tüm bu işlemler sonucunda 15.10.2024 tarihli ve 11186 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi ile ANFA’nın hisselerinin tamamının Ankara Büyükşehir Belediyesine geçtiği ilan edilmiştir. Ancak ABB tarafından mevcut bir şirkete sermaye katılımında bulunulmasına rağmen bu süreçte mevzuatın öngördüğü şekilde Cumhurbaşkanından izin alınmadığı görülmüştür.

Portaş A.Ş.’nin tüm hisseleri, Halk Ekmek A.Ş.’nin ise hisselerinin %97’si Ankara Büyükşehir Belediyesi’ne aittir. Ancak mevzuatta tüm hisseleri veya büyük oranda hisseleri belediyeye ait olan şirketlerin ortağı olduğu şirketlerin sermayesine katılım için ayrı bir yasal düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu sebeple Portaş A.Ş.’nin veya Halk Ekmek A.Ş.’nin, ANFA hisselerinin Cumhurbaşkanı izni olmaksızın Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınması ve mevcut bir şirkete sermaye katılımında bulunulması mevzuata uygun değildir. Aksi bir uygulama, 4046 sayılı Kanun’la getirilen kuralın işlevini yitirmesine neden olabilecek ve her belediyenin Cumhurbaşkanı izni olmaksızın sayısız şirketin sermayesine katılabilmesinin önünü açabilecektir.

Yukarıdaki duruma benzer bir uygulama Ankara Büyükşehir Belediyesinin tüm hisselerine sahip olduğu bir başka şirket olan Anket A.Ş.’den, ABB Başkent İnsan Kaynakları A.Ş.’nin satın alınması işlemlerinde de yaşanmıştır.

Kamu idaresi tarafından söz konusu işlemin sermaye katılımı olarak değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen yukarıda da ifade edildiği üzere alt iştirakler için ayrı bir düzenleme öngörülmediği açıktır. Bununla birlikte idare Cumhurbaşkanlığından gerekli izin talebinde bulunulduğunu bildirmiştir. Konunun ilerleyen denetimlerde takibi sağlanacaktır.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesinin mevcut bir şirketin sermayesine katılabilmesi, bu konuda alınacak bir meclis kararı sonrasında Cumhurbaşkanından alınacak izne bağlıdır. Söz konusu izin alınmaksızın yapılan idari işlem, usul yönünden kurucu unsuru eksik olan bir

idari işlem olarak iptal davasına konu olabilecektir. Bu nedenle herhangi bir şirketin sermayesine katılabilmek için Cumhurbaşkanından izin alınması son derece önem arz etmektedir.

BULGU 25: Katı Atık Taşınması Hizmet Alım İşinde Karayollarında Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Aşılması

Evsel Atık Transferi Hizmet Alımı İşine ait hakedişlerde karayolları mevzuatının izin verdiği azami ağırlıkların üzerinde taşıma gerçekleştirildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 8 inci maddesinde; araçların ağırlık ve boyut kontrollerini yapma veya yaptıрма ve denetleme, aykırı görülen hususlarla ilgili olarak sorumlular hakkında idari para cezasına dair tutanak düzenleme Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Araçların Yüklenmesi" başlıklı 65'inci maddesinde; azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması halinde aşılacak orana göre artan kademede idari para cezası uygulanacağı ve araçların yüklenmesine ilişkin ölçü ve usullerin, ağırlık ve boyut kontrolü usul ve esasları ile tartı toleranslarının Ulaştırma Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

2918 sayılı Kanunun 8 ve 65'inci maddelerine dayanılarak çıkarılan Araçların Yüklenmesine İlişkin Ölçü ve Usuller ile Tartı ve Boyut Ölçüm Toleransları Hakkında Yönetmelik'in "Araçların ağırlık ve boyut ölçüleri" başlıklı 5'inci maddesinde; karayollarında seyreden araçların yüklü ve yüksüz olarak uyacakları boyutların ve bu araçların karayolu yapısına zarar vermeden güvenle seyredebilecekleri ağırlıkların belirtilen şartlara uygun olmasının zorunlu olduğu belirtilerek, beş veya daha çok dingilli yarı römorklu veya römorklu katarlarda azami 40 ton taşınabileceği hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in "Tartı toleransı uygulaması" başlıklı 7'nci maddesinde; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 65'inci maddesine göre fazla yükleme oranlarının tespitinde araçların azami ağırlığının %3,75'i ve 500 kilogram artırılması şeklinde tartı toleransı uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre; beş veya daha çok dingilli yarı römorklu veya römorklu katarlarda azami 40 ton taşınabileceği, buna toplam azami ağırlığın %3,75'i ve 500 kg tartı toleransı ekleneceği belirtilmiştir. Tartı toleransının eklenmesi sonucunda azami 40 ton ağırlığında karayoluna çıkabilecek bir aracı 42 ton üzerinde taşımada bulunması durumunda idari para cezası uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, Evsel Atık Transferi Hizmet Alımı İşine ait hakedişlerde mevzuata ve ihale dokümanına aykırı olarak; nakliye hizmetinde çalışan araçların evsel atık taşıma işinde 339 kez 42 ton azami ağırlığı aştığı ve mevzuatın izin verdiği azami ağırlıkları ihlal edecek şekilde katı atık taşımada bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve bundan sonraki süreçte mevzuata uygun hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik güvenliğinin tehlikeye atılmaması ve araçların karayolu yapılarında güvenle ve yapıya zarar vermeden geçebilmeleri için saptanan toplam azami ağırlıkların ihlal edilmemesi, yukarıda yer verilen mevzuat ve ihale dokümanına uyulmasını teminen, söz konusu hizmet alımı kapsamında nakliye hizmeti sunan araçların azami ağırlıkları aşmamasına özen gösterilmelidir.

BULGU 26: Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Kullanılması

Ankara Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 2.231 adet (J plaka) ticari hatlı minibüse ait işletme hakkının İl Trafik Komisyon kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın verildiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; söz konusu uygulamanın hatalı olduğu Sayıştay raporları ile Kuruma bildirilmiş olmasına rağmen, bu hatanın sonlandırılması için Kurum tarafından herhangi bir önlem alınmadığı, ilgililerin iptal işlemine uyumunu sağlayacak geçiş sürecine ilişkin bir planlamanın da yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek; büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun’un 10’uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun’da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında; belediyelerin bu hizmetleri Danıştayın

görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti, büyükşehir belediyeleri için hem bir görev hem de bir imtiyaz hakkıdır. Söz konusu vazife hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilebileceği gibi, ruhsat verme, kiralama veya imtiyaz verilmesi suretiyle de gördürülebilir. Şayet söz konusu hakkın kullanımı başkalarına bırakılacaksa bu tahsis işleminin yetkilendirme süresi belirlenmeli, rekabet ortamı oluşturacak bir şekilde ihale yoluyla yetkilendirme işlemi yapılmalıdır.

Kanun koyucu tarafından belediyeye tanınmış bu hakkın süresiz ruhsat verilmesi tarzında bir başka kişi veya kuruma devredilmesi ise mümkün değildir. Böyle bir uygulama Kanun'da açıkça belediyelere tanınmış bir imtiyaz hakkının sınırsız ve süresiz olarak devri anlamını taşıyacaktır ki bu da hukuken mümkün değildir. Yapılan işlem karşılığında her sene ruhsat harcı alınması da verilen hak karşılığında bir bedel alındığı anlamına gelmez. Zira ruhsat harcı, ruhsat verme işleminde kamu tarafından kişilere sunulan hizmetin karşılığıdır, verilen toplu taşıma hakkının bedeli değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 sayılı Kararı'nda yukarıda yer verilen hükümlere paralel şekilde imtiyaz devri ve kiralama yolunun seçilmesi durumunda uyulması gereken şartlar belirtilmiş; toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi durumunda ruhsat verilecek sürenin açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İl Trafik Komisyonu tarafından alınan 01.02.1996 tarih ve 1996/21 sayılı Kararla 2.231 adet şehir içi minibüs plakası tanımlanmış ve başka kişilere verilen söz konusu plakaların süresiz bir şekilde kullanılması sağlanmıştır.

Her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *"Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır"* denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır.

Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin İl Trafik Komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu yönelik iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayaacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer başka birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

04.05.2021 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı'nda ise *"belediyenin minibüs hattı tahsisini iptal etmesi"* hakkında Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından tüm tarafların haklarını korumayı amaçlayan kapsayıcı bir karara yer verilmiştir.

AYM, toplu taşıma hakkının verilmesinin üzerinden uzun bir süre geçtiği ve bu hakkın iptal edilmesinin öngörülemez bir husus olduğundan yola çıkarak hakkın bir mülkiyet hakkı olduğuna karar vermiş ve işin esasını görüşmüştür. Daha sonra Mahkeme tarafından Belediye Kanunu'nda düzenleme bulunduğu bahisle yapılan müdahalenin kanuni olduğu, kamu yararı bulunduğu için de müdahalenin meşru bir amaca yöneldiği değerlendirilmiştir. Ölçülülük ilkesi yönünden yapılan incelemede; bu ilkenin alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılık üzerinden ayrıntılı değerlendirmelerde bulunulmuş; müdahale ile ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmenin mümkün olduğundan bahisle müdahalenin elverişli olduğu; daha hafif bir yöntemle müdahalenin yapılmasının pek mümkün olmadığından bahisle ise müdahalenin gerekli olduğu belirtilmiştir. Kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması ile kamu yararı arasındaki adil denge (orantılılık ilkesi) yönünden yapılan değerlendirmede ise; kamu idarelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve tutarlı hareket etmeleri, kendi hatalarının sonuçlarını bireylere yüklememeleri gerektiği ifade edilmiş, idarelerin kişilere yüklediği külfet için katlanabilir kolay çözümler üretmesinin gerekliliği belirtilmiştir.

Karar'da ayrıca; rekabet ortamı sağlanmadan, önemli sayılabilecek bir bedel ödenmeden, ihalesiz bir şekilde imtiyaz verilmesi sonucunda 49 yıllık sürenin beklenmeyeceğinin tartışmasız olduğu, bu kapsamda imtiyazın sona erdirilmesinin genel anlamda haklı bir dayanağı bulunduğu, ancak ilgililerin bu işleme uyumu için telafi edici önlemlerin alınması, karşı tarafın öngörülemez zararlarının karşılanması, geçiş süresi ve benzeri uygulamalara gidilmesi gerektiği, aksi halde ilgililere ağır bir külfetin yükleneceği ve adil dengenin ilgililer aleyhine bozulacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, başka

kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ve belediyenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak başka kişilere devredilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması ise düşünülemez.

Önceki yıl Sayıştay Raporlarında da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus hakkında çalışmaların devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu hatalı uygulama 2019-2023 yılları arasında yazılan Sayıştay Denetim Raporlarında detayları ile konu edilmiş olmasına, Anayasa Mahkemesi tarafından konu hakkında kapsayıcı bir karar alınmasına rağmen Kurum tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiş, geçiş yöntemine dair bir çalışma yapılmamıştır.

BULGU 27: Asansör Periyodik Kontrol İşinde Muayene Kuruluşunun İlgili Yönetmelikte Belirtilen Usuller Dışında Görevlendirilmesi

ABB'nin yetki alanında bulunan asansörlerin periyodik kontrolünün yaptırılması işinde muayene kuruluşunun, asansör muayenesinden alınacak ücretlerde idare payı belirlenmeyip bunun yerine belediyenin gösterdiği asansörlerin muayene işlerinin bedelsiz yaptırılması karşılığında görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği'nin;

“Periyodik kontrol esasları” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında, ilgili idarenin kendi sorumluluk alanı içerisinde bulunan asansörlerin periyodik kontrolü için Bakanlık tarafından yetkilendirilen A tipi muayene kuruluşlarından bir tanesi ile protokol imzalayacağı,

“Periyodik kontrol ücretinin belirlenmesi” başlıklı 10’uncu maddesinde, periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyatın, Komisyon kararı doğrultusunda EK-1’de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığına göre ilgili idarenin karar organı tarafından belirleneceği, periyodik kontrol ücretinin, ilgili idare karar organı tarafından belirlenen fiyatın ilgili idare payı ile birlikte KDV hariç toplamına eşit olduğu,

“Periyodik kontrol ücretinin tahsili” başlıklı 23’üncü maddesinde, periyodik kontrol ücretinin, bina sorumlusundan KDV dahil olarak A tipi muayene kuruluşunca tahsil edileceği, ilgili idare payının alınıp alınmayacağı ve ilgili idare payı alınacaksa miktarının protokolde

açıkça belirtileceği, ilgili idarenin protokol aşamasında veya protokol süresi boyunca, ilgili idare payının dışında A tipi muayene kuruluşundan ayrıca ayni veya nakdi taleplerde bulunamayacağı, A tipi muayene kuruluşunun söz konusu talepleri karşılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik düzenlemelerinden bir belediyenin asansör periyodik kontrol işini kendisi yapmazsa, yapacağı bir protokolle bir muayene kuruluşunu bu iş için görevlendireceği, bu protokolle yapılacak asansör muayene işi için muayene kuruluşunun alacağı ücretle belediyenin alacağı payın belirleneceği ve belediyenin protokol aşamasında veya süresince ilgili idare payı dışında herhangi bir ayni veya nakdi talepte bulunmayacağı ve bu taleplerin karşılanmayacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından A tipi muayene kuruluşuyla yapılan protokolün 6'ncı maddesinin (i) bendinde ilgili idare payı alınmayacağı ve (j) bendinde ABB binası ile işletilmesi ABB'ye ait tesislerdeki asansörlerin periyodik kontrol ve muayene işlemlerinden ücret alınmayacağı ifadelerine yer verilmiştir.

Protokolün (j) bendi, uygulamada ABB binası, ABB tarafından işletilen tesislerdeki asansörler, EGO tarafından işletilen raylı sistemlerdeki asansörler ve BELPA Buz Pateni tesisindeki asansörlerin periyodik kontrol ve muayene işlemlerinden herhangi bir ücret alınmaması şeklinde tezahür etmiştir.

Bu çerçevede, yapılan protokole ilgili idare payı alınmayacaktır, şeklinde düzenleme koyduktan sonra çeşitli yerlerdeki asansör periyodik kontrol ve muayene işlerinin bila bedel yapılacağıyla ilgili düzenleme koymak yönetmeliğe uygun değildir.

Periyodik kontrol ve muayene işlerinin ücretsiz yapılacağı belirtilen yerlerin genişletilmesinin de belediyeye A tipi muayene kuruluşu arasındaki protokole uygun olduğunu söylemek mümkün değildir.

Bütün bu tespitlerin ardından, gerek protokoldeki düzenleme gereği gerekse de uygulamadaki genişlemeyle yapılan işlemlerin sıhhati açısından; ABB'nin yetkilendirdiği muayene kuruluşunun, ABB tarafından işletilen tesislerin, EGO tarafından işletilen tesislerin ve BELPA Buz Pateni tesisinin içinde bulunduğu ilçe belediyeleriyle yetkilendirme anlaşmasının bulunmaması durumunda bu tesislerdeki asansörlerin muayene işlemlerinin yetkisiz bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmiş olduğunu belirtmek gerekir.

Kamu İdaresi cevabında, belediyeye ait bina ve tesislerdeki asansörler ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı tüm resmi devlet okullarındaki asansörlerden, yıllık periyodik kontrol ve takip kontrollerinden ücret talep edilmemesine karşılık olarak A tipi muayene kuruluşuyla yapılan protokolde ilgili idare payının 0 TL (sıfır) olarak belirlendiği ifade edilmektedir. Öncelikle bir hususun tespit edilmesi gerekir: Bakanlığa bağlı tüm resmi devlet okullarındaki asansörlerden, yıllık periyodik kontrol ve takip kontrollerinden ücret talep edilmemesi Yönetmelik hükmüdür(23/7). Bu hususun protokollere dercedilmesinin ancak şekli bir anlamı olabilir. Bunun yanında ilgili idare payının 0 TL (sıfır) olarak belirlenmesi karşılığında ABB ve EGO tarafından işletilen tesislerdeki asansör periyodik kontrol işlemlerinin yaptırıldığı beyanı ilgili idarenin A tipi muayene kuruluşundan ilgili idare payı dışında aynı veya nakdi herhangi bir talebi olamayacağı düzenlemesine aykırılık taşımaktadır.

Bu şartlar altında, asansör periyodik kontrol ve muayenesi işi için bir gelir elde etmek isteniyorsa bunun Yönetmelik'te belirlenen sınırlar çerçevesinde A tipi muayene kuruluşuyla yapılan protokolde belirlenmesi, bunun dışında protokole belediyenin işlettiği tesislerdeki asansörlerin muayene işlerinin ücretsiz yapılacağına dair bir düzenleme konulmaması gerekmektedir.

BULGU 28: Belediye Şirketine Doğrudan Araç Satılması ve Bu Araçlar İçin Fiyat Takdirinden Sonra Bakım Onarım Yapılması

ABB tarafından yapılan satışların incelenmesi sonucunda, 4916 sayılı Kanun'un araç satışına izin verdiği kişiler arasında bulunmayan belediye şirketine doğrudan araç satıldığı ve fiyat takdirinden sonra bu araçlara belediye atölyelerinde bakım onarım yapıldığı tespit edilmiştir.

4916 sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde aynen;

“Katma bütçeli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait, hizmet dışı kaldığından kullanılmayan veya ihtiyaç fazlası olan iş makinesi, makine ve teçhizat, demirbaş, araç, gereç ve malzemeleri belediyelere, il özel idarelerine, tarımsal kalkınma kooperatiflerine, sulama kooperatiflerine, sulama birliklerine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına karşılıklı anlaşma suretiyle satmaya, kiralamaya, satış ve kira bedellerini taksitlendirmeye ilgili kurumlar yetkilidir.”

denilmektedir.

Yapılan incelemelerde bu yasal düzenlemeye dayanarak belediye şirketlerinden birine 3 adet kapalı kasa kamyonet satıldığı görülmüştür. Bu araçların satılmasına karar verildikten sonra 04.06.2024 tarihinde fiyat takdir komisyonu kurulmuş, komisyon çalışmalarını 24.06.2024 tarihinde tamamlamış ve 3 araç için de ayrı ayrı düzenlediği tutanakla araçların fiyatlarını takdir etmiştir.

4916 sayılı Kanun'un yukarıya alınan madde metni incelendiğinde, belediyenin kullanmadığı veya ihtiyaç fazlası araçlarını bu maddeye dayanarak yine burada belirtilenlere satabileceği görülecektir. Maddede kimlere araç satılabileceğine dair düzenlemeye bakıldığında belediyenin araçları sattığı belediye şirketlerine burada yer verilmediği, diğer bir ifadeyle 4916 sayılı Kanun'un 37'nci maddesi gereğince belediye şirketine bir araç satışının mümkün olmadığı sonucuna ulaşılabacaktır.

Bu araçların fiyat tespit tutanakları incelendiğinde komisyonun araçlar için çeşitli eksiklikler tespit ettiği, bunlara arıza tespit raporlarında yer verdiği ve fiyatı da buna göre takdir ettiği görülmüştür. Bu eksikliklerle birlikte fiyat takdir edildiğine göre, fiyat takdirinin yapıldığı tarihten sonra bu araçlar için belediye imkanlarının hiçbir şekilde kullanılmaması gerekirdi. Zira yapılacak bakım onarım araçların fiyatını doğrudan etkileyecektir. Belediyenin tamir, bakım, onarım atölyelerinde yapılan işlemlere ilişkin kayıtlar incelendiğinde, bu araçların ikisi için fiyat takdirinden sonra arıza tespit raporlarında belirtilen eksikliklerle ilgili işlemlerin yapıldığı fakat takdir edilen bedelde herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; belediye şirketlerinin fonksiyonel anlamda kamu iktisadi teşebbüsü niteliğinde bulunduğu, belediye hizmetlerinden bir kısmını yerine getirdiği ve bütçesinin belediye bütçesiyle bağlantılı olduğu ifade edilmektedir. Yapılan işlemin bu şekilde gerekçelendirilmesi, mevzuatın açıkça yanlış yorumlanmasıdır. Cevapta ayrıca, bundan sonraki işlemlerin bulguda belirtilen tespit doğrultusunda yapılmasına özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak ABB'nin şirketlerine araç vs. imkân sağlamak istemesi durumunda bunu yasalarla belirlenmiş sınırlar içinde yapması gerekmektedir.

BULGU 29: Sahipsiz Hayvanlar Hakkında Yapılması Gereken İşlemlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

Hayvan bakımevlerine ilişkin kayıt ve ihaleler, hukuk davaları, tazminat ödemeleri ve çağrı merkezi kayıtları incelenmiş; sahipsiz hayvanların yakalanması, bakımevine alınması ve sahiplendirilinceye kadar burada bakılmaları hususunda eksiklikler bulunduğu, köpek saldırıları ve ısırılmaları nedeniyle Kurum aleyhine çok sayıda dava açıldığı ve tazminat ödemesi yapılmak zorunda kaldığı görülmüştür.

02.08.2024 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 7527 sayılı Kanun ile 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’nda köklü değişiklikler yapılmış, sahipsiz hayvanlar hakkında “yakala, rehabilite et, yerine bırak” prensibinden “yakala, rehabilite et, sahiplendirinceye kadar bak” prensibine geçilerek mahalli idarelere büyük bir sorumluluk tevdi edilmiştir.

Bu kapsamda; Kanun’un 3’üncü maddesinde sahipli hayvanlar dışında kalan evcil hayvanların tümü “sahipsiz hayvan” olarak, “hayvan bakımevi” ise Bakanlıktan izin alınmak suretiyle kurulan, hayvanların sahiplendirilinceye kadar barındırıldığı ve rehabilite edildiği tesis olarak tanımlanmıştır.

Kanun’un 4’üncü maddesinde sahipsiz hayvanların sahiplendirilinceye kadar bakılmaları için yerel yönetimler tarafından hayvan bakımevleri kurulması hususu ana ilkeler arasında sayılmıştır.

Anılan Kanun’un “Sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması” başlıklı 6’ncı maddesinde uygulamaya ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiş, sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi, Bakanlık veri sistemine kaydedilmesi ve rehabilite edilen köpeklerin sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılması zorunlu tutulmuştur.

Yukarıda yer alan maddelere paralel olarak Kanun’un 14’üncü maddesinde bakımevinde barındırılan köpeklerin bakımevi dışında bir yere bırakılmasının yasak olduğu, 28’inci maddesinde ise bu kurala aykırı davrananlara hayvan başına elli bin Türk lirası idarî para cezası verileceği belirtilmiştir.

Görüleceği üzere, kanun koyucu yaptığı değişiklikle sahipsiz hayvanların en hızlı şekilde yakalanmasını ve sahiplendirilinceye kadar bakımevlerinde barındırılmasını esas almış, yerel yönetimlere bu konuda birçok sorumluluk vererek kurala aykırı hareket edilmesini cezai

müeyyide bağlamıştır.

Kanun'un Ek 1 ve Geçici 4'üncü maddelerinde büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyelerin en geç 31.12.2028 tarihine kadar hayvan bakımevi kurmak ve mevcut bakımevlerinin koşullarını iyileştirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. Aynı maddelerde; sahipsiz hayvanların ilgili belediyeler tarafından hayvan bakımevine götürüleceği, büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen görevleri yerine getirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde üçü oranında kaynak aktarmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamayacak, kaynağı ayırmayan belediye başkanı ve meclis üyeleri ile ayrılan kaynağı sarf etmeyen ya da başka amaçlar için sarf eden belediye başkanı ve belediye yetkililerine hapis cezası verilecektir.

2028 yılının sonuna kadar verilen süre sadece yerel yönetimlerce hayvan bakımevi kurulması ve mevcut bakımevlerinin koşullarının iyileştirmesi hususundadır. Bunun dışındaki tüm yetki ve sorumluluklar yani sahipsiz hayvanların en hızlı şekilde yakalanması, bakımevine alınması, rehabilite edilmesi, sahiplendirilinceye kadar bakılması, bütçeden kaynak ayrılması, bu kaynağın başka amaçlarla kullanılmaması, başka amaçla kullanılması durumunda hapis cezası gerektirmesi ve benzeri tüm hususlar 7527 sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlandığı 02.08.2024 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Yapılan incelemelerde; ABB tarafından sahipsiz hayvanların yakalanması, bakımevine alınması ve sahiplendirilinceye kadar burada bakımlarının sağlanması hususlarına tam olarak riayet edilmediği görülmüştür.

Bu kapsamda ABB Karataş Hayvan Bakımevi kayıtları ve doluluk oranları incelenmiş, söz konusu bakımevinin 2024 yılında yaklaşık yarı kapasite ile çalıştığı görülmüştür. Ne var ki Kurum çağrı merkezi kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde Kuruma 2024 yılı ağustos ayından sonra yapılan sokak köpeklerinin yakalanması hakkındaki başvuruların yaklaşık 1600 tanesinin ilçe belediyelerine yönlendirildiği görülmüştür.

2024 yılının Şubat-Eylül arasındaki dönem için sekiz aylık sokak köpeklerinin yakalanması ve nakli konusunda bir ihale gerçekleştirilmiş ve yüklenici tarafından ayda yaklaşık 600 köpek yakalanıp barınaklara getirilmiştir. Kanun değişikliğinden sonraki dönemde yer alan yılın son 3 aylık kısmında ise bu uygulama sürdürülmemiş, ihalenin sona ermesinden sonra yeni bir hizmet alımı gerçekleştirilmemiştir. Bu dönemde Kurum personeli marifetiyle köpekler yakalanmaya çalışılmış, ne var ki bu aylarda yakalanan köpek sayısında önceki aylara

göre dramatik bir düşüş yaşanmıştır. Yılın son 3 ayında sadece 43 köpek Kurum personeli eliyle yakalanıp bakımevine getirilmiştir. Bu dönemde ayrıca 153 çağrı merkezi üzerinden yapılan başvurular sonrasında toplamda 433 yaralı hayvan bulundukları yerden alınarak barınağa bırakılmıştır.

Hukuk müşavirliğinden konu hakkında Kurum aleyhine açılan dava listesi alınmış, söz konusu hususta Kurum aleyhine açılan onlarca dava olduğu, bunların bir kısmının Kurum aleyhine sonuçlandığı ve Kurumun hizmet kusurundan kaynaklanan tazminat ödemeleri ile karşı karşıya kaldığı görülmüştür.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında özetle, Belediye tarafından özellikle 2020 yılından itibaren kamu kurum ve kuruluşları, dernek ve vakıflarla ortak hizmetler yapıldığı, 02.08.2024 tarihinden itibaren yasa değişikliğinin öngördüğü çalışmaların başlatıldığı, bulguda bahsi geçen ihalenin yerel seçimler sebebiyle 8 ay süreyle planlandığı, yeni ihalenin ihaleye itirazlar nedeniyle geciktiği, bu nedenle 15.03.2025 tarihinde işe başlanabildiği, 3.000 kapasiteli üçüncü hayvan bakımevi yapım çalışmalarının başlatıldığı, Karataş bakım evindeki bazı eksikliklerden dolayı (zemin düzenlemesi, gölgelik problemi vs.) tam kapasite ile çalışamadığı, ilçe belediyeleri ile ortak hizmet projeleri yapıldığı, bu kapsamda toplama hizmetlerinin ilçe belediyelerince yürütülmesi, yetersiz kalınması durumunda Büyükşehir Belediyesi tarafından destek verilmesinin kararlaştırıldığı ifade edilmiştir.

Sahipsiz sokak hayvanları sorunu yerel yönetimlerin en önemli sosyal sorunlarından biri haline gelmiştir. Kanun koyucu 02.08.2024 tarihinde yaptığı düzenlemelerle sahipsiz hayvanlar hakkında paradigma değişikliğine gitmiş, sokaklarda sahipsiz hayvan bulunmaması üzerine yeni bir sistem inşa etmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlere hemen uygulamaya koyması gereken ve belli bir tarihe kadar gerçekleştirilmesi öngörülen çeşitli görevler yüklenmiştir. Söz konusu görevler kanunla düzenlendiği ve sorumluluk gerektirdiği için ilçe belediyeleri ile yapılan protokoller ile bu sorumluluğun tümüyle ilçe belediyelerine devredilebilmesi mümkün değildir.

02.08.2024 tarihinden sonra sahipsiz hayvanların derhal yakalanması ve barınaklara alınması gerekirken bu tarihten sonra yakalanan hayvan sayısının önceki aylara göre önemli ölçüde düşüş göstermesi, barınaklarda önemli ölçüde boşluk bulunmasına rağmen sahipsiz hayvanlar hakkında gelen şikâyet ve başvurular üzerine hızlı ve sorun giderici çözümler

üretilmemesi doğru bir uygulama değildir. Yukarıda belirtilen işlemlerin tam olarak yapılmaması nedeniyle meydana gelen yaralanmalar sonucunda Kurum aleyhine hizmet kusuru kaynaklı davalar açılmakta ve tazminat ödenmek zorunda kalınmaktadır. Bu nedenle Kanun'un verdiği yetki ve sorumluluk çerçevesinde bir an önce işlemlerin gerçekleştirilmesi ve tasarruf alanındaki yerlerde bulunan sahipsiz hayvanların barınaklara nakledilmesi büyük önem arz etmektedir.

BULGU 30: Doğrudan Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi

ABB tarafından 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi kapsamında alımı yapılan doğrudan personel temin hizmetlerinin gördürülmesi işlerinden birinde yabancı menşeli araç edinildiği görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiş, 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde, hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların çeşitli özellikleri ile yabancı menşeli olup olmayacağına ilişkin esas ve usullerin Cumhurbaşkanınca (daha önceden Bakanlar Kurulunca) belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 2006 yılında 2006/10193 sayılı Karar'la Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in Genel esaslar başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek taşıt edinilmesi Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlandırılmıştır.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, kurumlar tarafından edinilecek taşıtların menşei ve diğer özellikleri hakkında belirleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına (daha önceden Bakanlar Kuruluna) verilmiştir.

Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde 237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar kabul edilmiştir. Söz konusu Karar'da, 237 sayılı Taşıt Kanunu'na ekli (1) sayılı cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için yabancı

menşeli binek taşıt edinilebileceği belirtilmiş, bunlar dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek taşıt edinilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, mezkûr Karar’da yabancı menşeli araçlar hakkında belirleme de yapılmış, yerli muhteva oranı %50’nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı belirtilmiştir.

17.05.2024 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu Genelge’nin “Kapsam” başlıklı maddesinde belediyeler de kapsama dâhil edilmiş, “Resmi Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması” başlıklı bölümünde ilgili mevzuatında belirtilen makam ve hizmetler hariç olmak üzere hibe dâhil her ne şekilde olursa olsun yabancı menşeli taşıt kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış, belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında sayılmamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun’a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmeti için yabancı menşeli binek araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin herhangi bir makamı veya hizmeti için hangi usulle olursa olsun yabancı menşeli binek araç temin etmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Dairesi Başkanlığının 2024 yılında biri ilk dokuz ay için, diğeri son üç ay için olacak şekilde 2 adet doğrudan personel temin hizmet alımı yaptığı, bu alımlardan ilkinin ilişkin sözleşmede işin kontrollüğü için her türlü masrafı yükleniciye ait olacak şekilde yabancı menşeli araç öngörüldüğü, diğeryokse tasarruf tedbirlerine ilişkin genelgeler doğrultusunda işe ilişkin sözleşmede yabancı menşeli araçla ilgili bir edim öngörülmediği, fakat her iki sözleşme döneminde de mezkûr Usul ve Esaslar’a aykırı olarak yabancı menşeli araç temin edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; sonraki işlemlerde personel temin hizmet alımı kapsamında yabancı araç talep edilmemesine özen gösterileceği belirtilmektedir.

Bu itibarla, taşıt edinimi ve kullanımı ile ilgili kurallar sadece taşıt kiralanmasına ilişkin ihalelerde dikkat edilecek hususlar olmayıp taşıtın her türlü edinimi, kiralanması ve kullanımı sırasında sürekli olarak göz önünde bulundurulması gereken kurallar olduğundan, yabancı menşeli araçların, doğrudan personel temin hizmet alımı kapsamında dahi olsa uygun araç olarak kabul edilip hizmet gördürülmesi mümkün değildir.

BULGU 31: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığı, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığı dikkate alınmadan Büyükşehir Belediyesi tasarrufundaki yollara cephesi olan yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplama göre “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” tahsil edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Bir sonraki madde olan “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23'üncü maddede ise özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da “*imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi*” için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ilgili kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için “Teknik Altyapı Bedeli” alınması öngörülmüş ancak bu bedel “*Geliştirme Alanları*” ve “*Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler*” ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

Söz konusu bedelin Belediye Meclis Kararları uyarınca hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. Zira tüm kamu kurumları gibi belediyeler de ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplayabilirler. Kanuni dayanağı olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşarak gelir toplanması mali mevzuat açısından uygun değildir.

Şayet belediye tarafından yeni bir yol açılmış, mevcut bir yol tamir edilmiş veya genişletilmiş ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Harcamalara katılma payları” başlıklı üçüncü kısmında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Yol harcamalarına katılma payı” başlıklı 86’ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış; yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut yola asfalt yapılması durumlarında söz konusu katılma payının alınabileceği belirtilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerinde söz konusu maliyetlere katlanmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra harcamalara katılma payı tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” alındığı, bu suretle 2024 yılında toplamda 785.100.534,13 TL tutarında tahakkuk kaydı yapıldığı ve bunun 727.230.124,32 TL’sinin tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Şayet alınan bedel ilgili yolun ilk yapıldığında alınması gereken bedellerin alınmaması sebebiyle alınıyorsa yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere uygulama hatalıdır. Zira böyle bir durumda, yol ilk yapıldığında 2464 sayılı Kanun’a göre katılma paylarının hesaplanıp hizmetin götürüldüğü sırada mülk sahibi olan kişilere ilgili tutarların dağıtılması gerekmektedir. Aksi bir uygulama katılma payını gerçekten ödemesi gereken mükellef yerine bir başka kişiden söz konusu maliyetlerin alınmaya çalışılması anlamına gelecektir.

Kurum tarafından yapılan uygulamanın hatalı olduğu; 2019 ile 2023 yılları arasında

yazılan Sayıştay Raporlarının tamamında konu edilmiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 10.03.2020 tarihinde hazırlanan 10.03.2020 tarih ve E.60063 sayılı yazıda açıkça belirtilmiştir. Kurumun taraf olduğu ve Danıştay tarafından verilen birçok emsal kararda da yapılan işlemlerin hatalı olduğu hüküm altına alınmıştır. Danıştay tarafından söz konusu hususta değişik tarihlerde verilmiş çok sayıda karar bulunmakta ve bu kararların yerleşik hale geldiği görülmektedir.

Örneğin, Danıştay 6. Dairesi tarafından verilen 18.09.2024 tarih ve 2023/2543 E., 2024/4759 K. Sayılı Karar’da özetle;

Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi tarafından “*aynı yol üzerinde bulunmakla birlikte daha önce yapılaşması tamamlanmış parsellerden yapı ruhsatı verildiği sırada hissesine düşen teknik altyapı bedeli alınıp sonradan yapılaşmaya giden parsellerden ise yapı ruhsatı alındığı sırada bölgede yapılaşmanın tamamlanmış olduğundan bahisle teknik altyapı bedeli alınmamasının eşitlik ilkesi ile bağdaşmayacağı*” gerekçesiyle dava konusu işlemde ilgili kişiden teknik alt yapı bedeli alınmasının hukuka uygun olduğuna karar verildiği belirtilmiş, ancak Danıştay 6. Dairesi tarafından konuya ilişkin yapılan hukuki değerlendirmede Kanun’un açık hükümlerine göre yapı ruhsatı düzenlenmesi aşamasında ruhsat talebinde bulunanlardan teknik alt yapı bedeli istenebilmesi için yapı ruhsatının düzenlendiği tarihte ruhsatlandırılması istenen taşınmaza ait teknik alt yapının tamamlanmamış olmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Karar’da ayrıca; davacıya ait taşınmazın bulunduğu alanda içme suyu hattının 1992 yılında, pis su, yağmur suyu ve atık su hatlarının 2014 yılında tamamlandığı, taşınmazın cephe aldığı hesaplama konu 50 metrelik yolun dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte tamamlanmış durumda olduğu ve taşınmazın 1/25.000 ölçekli nazım imar planında "korunan-meskûn(düzenli) konut alanı"nda yer aldığı belirtilerek Kanun’un 23’üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca stabilize yol teknik alt yapı bedeli alınabilmesi için öngörülen koşulların oluşmadığı hüküm altına alınmıştır. Açıklanan sebeplerle Danıştay 6. Dairesi, Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesinin kararında yer alan “*eşitlik ilkesi ile bağdaşmayacağı*” gerekçesinde hukuki isabet bulmamış ve söz konusu Kararı bozmuştur.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, tekrardan söz konusu bedelin Meclis Kararıyla alındığı, yapı ruhsatı alınmasının istisnai durumlar hariç bütün yapılar için zorunlu olduğu belirtilmiş, geliştirme alanı ve yerleşik alan tanımlarına yer verilerek bu kapsamda tüm yapılar için söz konusu bedelin alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde özel birdüzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik altyapısı olmayan yapılar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir. Zira geliştirme alanı içinde yer alan ve teknik altyapısı tamamlanmış bir alanda bile söz konusu bedelin alınması mümkün değilken tüm altyapısı tamamlanmış yerleşik alanlardan söz konusu bedelin istenilmesi düşünülemez.

Gerek Sayıştay raporları, gerek ilgili Bakanlık Görüşü gerekse de Danıştay kararlarında, yapılan işlemin hatalı olduğu tüm açıklığıyla ortaya konulmasına rağmen Kurum tarafından hatalı uygulama devam ettirilmiş ve düzeltici herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Sonuç olarak; İmar Kanunu uyarınca alınacak teknik alt yapı bedelinin sadece maddede açıkça belirtilen “*Geliştirme alanları*” ve “*bu alanlarda teknik alt yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler*” ile sınırlı tutulması, teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için söz konusu bedelin talep edilmemesi, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yapılan yeni yollar için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi ileride doğması muhtemel mali külfetlere yol açılmaması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 32: Toptancı Haline Bildirim Yapılmayan Mallar İçin İdari Para Cezası Kesilmemesi

Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca yapılan denetimlerde bildirimde bulunulmadığı tespit edilen mallar için idari para cezası uygulanmadığı görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un “Cezalar” başlıklı 14’üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik’in “Cezalı hal rüsumu” başlıklı 47’nci maddesinin yedinci fıkrasında, bildirimde bulunulmayan malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara ayrıca bu Yönetmelik’in 48’inci maddesine göre cezai işlem uygulanacağı, “İdari para cezaları” başlıklı 48’inci maddesinin birinci fıkrasında ise toptancı halleri ve diğer yerlerde, başka kanunlara göre daha ağır bir ceza gerektirmediği

takdirde, Kanun'un 14'üncü maddesinde öngörülen idari para cezalarının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

ABB Hal Müdürlüğü denetim noktalarında Kanun ve Yönetmelik düzenlemeleri gereğince denetimler yapmaktadır. Yapılan denetimlerde bildirimde bulunulmaması, gerçeğe aykırı beyanda bulunulması gibi işlemlerin tespit edilmesi halinde Yönetmelik'in ekleri arasında yer alan Cezalı Hal Rüsumu Tutanağı düzenlenerek yapılan tespit, cezalı hal rüsumu uygulanmak üzere encümene sunulmaktadır.

Düzenlenen tutanağın, tespit edilen eyleme ilişkin kısmında bildirim yapılmadan mal alma-satma fiili de yer almaktadır. Bu fiil, aynı zamanda Yönetmelik'in eki İdari Para Cezası Tutanağında yer alan *“Hal Kayıt Sistemine bildirilmeyen malların taşınması veya bunların depolanması”* fiilinin de işlenmiş olduğunun göstergesidir.

Yapılan incelemelerde, cezalı hal rüsumu alınmasına ilişkin tutanaklar incelenmiş ve tutanaklarda genellikle bildirim yapmadan mal alma-satma eyleminin seçili olduğu görülmüştür. Ancak cezalı hal rüsumu alınması için tutanak düzenlenmesine rağmen aynı fiilden kaynaklı idari para cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir. Bu şartlar altında cezalı hal rüsumu alınmasının sebebinin bildirim yapılmadan mal alma-satma olarak teessüs ettiği denetimlerde aynı fiile dayalı olarak Kanun'un 14'üncü maddesine göre idari para cezası da uygulanmalıdır.

Kamu İdaresi cevabında; idari para cezası uygulanabilmesi için taşıma yapılan araçtaki hiç bir mal için bildirim yapılmaması gerektiği, Cezalı Hal Rüsumu Tutanağında yer alan bildirim yapılmadan mal alma-satma-taşıma fiilininse araçta yer alan tüm mallar için değil bu malların bir kısmı için gerçekleştiği, bu sebeple de idari para cezası uygulanmadığı ifade edilmektedir. Bu değerlendirmenin cezalı hal rüsumu hesaplama mantığıyla yapıldığı anlaşılmaktadır. Çünkü cezalı hal rüsumu, bildirim yapılmayan mallar için hesaplanmaktadır. Oysa idari para cezası uygulaması için ne Kanun ne de Yönetmelik'te taşınan malların tamamı veya bir kısmı için bildirim yapmama yönünde bir ayrım bulunmaktadır. İdari para cezası için bildirim yapılmayan malın bulunması yeterlidir. Bu düzenlemeyle bağlantılı bir biçimde idari para cezası tutarları, bildirim yapılmayan maldan ve miktardan bağımsız bir şekilde yıllık olarak ilan olunmaktadır. Bu şartlar altında idari para cezası kesilmesini, taşıma yapılan araçtaki tüm mallar için bildirim yapılmama şartına bağlamak doğru bir uygulama değildir.

Sonuç olarak, bildirim yapılmadan mal alma-satma eylemlerinde cezalı hal rüsumuyla birlikte idari para cezasının da uygulanmasına özen gösterilmelidir.

BULGU 33: Karbon Emisyon Azaltım Kredisi Satışından Pay Alınmaması

Kurum 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 işlerinde, sözleşmelerinde yer verilmemesi sebebiyle karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden mahrum kaldığı görülmüştür.

Ankara İli genelinde toplanan evsel nitelikteki katı atıkların depolandığı ve bertarafının yapıldığı Mamak Katı Atık ve Sincan Entegre Katı Atık tesislerinde, atıklardan kaynaklanan depo gazından (LFG) elektrik enerjisi üretilmesi ve satışına ilişkin gerekli tesislerin kurulması işleri 2002 yılında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında herhangi bir gelir elde edilmeyecek şekilde ihale edilmiştir.

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.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde 29.11.2018 tarihinde yapılan değişiklikle karbon ticareti yapılmasının önü açılmıştır.

Yüklenici ile 2002 yılında yapılan sözleşmede, yüklenicinin Kuruma herhangi bir ödeme yapacağına ilişkin hüküm konulmamıştır. Sözleşmeye göre, bu tesislerde üretilen ve satılan tüm faaliyetlerin geliri yükleniciye ait olacaktır. Bunun yanında sözleşmede, karbon emisyon azaltım kredisi satışı yapılmasına ilişkin herhangi bir hüküm de yoktur. Yüklenici

2002 yılında imzaladığı bu sözleşmeden dolayı işlettiği tesislerde, Kanun'un uygulanmaya başlamasından sonra, 2019 yılında 871 tCO₂, 2020 yılında 666.440 tCO₂ ve 2021 yılında 268.388 tCO₂ satışı yapmıştır.

Bir sözleşme yapılırken olmayan bir durumun sonradan ortaya çıkması, taraflardan birine, sözleşmenin kurulduğu anda olmayan bir gelir getiriyorsa sözleşmenin diğer tarafının bu sözleşmenin uyarlanmasını talep etme hakkı vardır. Dolayısıyla 2018 yılında Çevre Kanunu'na eklenen hüküm gereğince de Kurumun sözleşmenin uyarlanmasını ve ortaya çıkan gelirden pay talep etmesi gerekmektedir.

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 değer olarak 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.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve gelir elde edilmesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun, yukarıda bahsi geçen tesislerden elde edilen her türlü gelirden, pay alması beklenen ve kamu menfaati gereği olması gereken bir durumdur. Kurumun, 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 de bağdaşmamaktadır. Bu nedenle yüklenici firma ile gerekli görüşmelerin yapılarak karbon emisyon azaltım kredisi satış bedellerinden pay alınmasının sağlanması, Kurum gelirlerinin geleceğe yönelik olarak artırılması gerekmektedir.

BULGU 34: Çocuk Etkinlik Merkezlerinden Elde Edilen Gelirin Giderleri Karşılammaması

ABB tarafından işletilen çocuk etkinlik merkezlerinde elde edilen gelirlerin giderleri karşılamaya yetmediği görülmüştür.

31.12.2024 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’in “Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri” başlıklı 5’inci maddesinde Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerinde aylık bakım ücreti asgari 1.416,00 TL olarak tespit edilmiş, ancak belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Tebliğ’in “Ortak hususlar” başlıklı 7’nci maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen kreşlerin, çocuk bakımevi ve benzeri sosyal tesislerin giderleri için kurumların bütçesinden herhangi bir katkıda bulunulmaması gerektiği belirtilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 2023 ve 2024 yıllarında aldıkları kararlarla Çocuk Etkinlik Merkezi ücretleri, 2024 yılı Ağustos ayına kadar 2.750,00 TL (KDV dâhil); bu aydan itibaren ise 4.950,00 TL (KDV dâhil) olarak belirlenmiştir. Toplam kapasitenin %25’i, sosyal yardım alan ailelerin 36-66 aylık çocukları için ayrılmış ve belirlenen ücret ile sosyal yardım alan ailelerin çocukları için belirlenen ücret arasındaki fark Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bütçesinden karşılanmıştır.

Söz konusu tesislerde, 2024 yılında 29.092.965,25 TL gelir elde edilirken, 42.026.811,00 TL tutarında gider yapılmıştır. Dolayısıyla 12.933.845,75 TL’lik fark bütçe imkânları ile karşılanmıştır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu merkezlerde, mahalli müşterek ihtiyaçlara uygun olarak tüm vatandaşların çocuklarına yönelik sosyal hizmetler sunulduğu, bulguda belirtilen ücretin devlet memurları ile diğer kamu görevlilerinin çocukları için olduğu, Tebliğ’de belirtilen

kreş ve çocuk bakımevi kapsamına girmediği belirtilmişse de bu hususa katılmak mümkün değildir. Zira yukarıda belirtilen Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde kreş ve çocuk bakımevleri ile birlikte bunlara benzer sosyal tesislerin giderleri için de kurumların bütçesinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu tereddüte mahal olmayacak şekilde belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Tebliğ'de belirtildiği üzere, Kurum bütçesinden bu tesislere herhangi bir katkıda bulunulmaması esas olduğundan bu tesislere ilişkin gelirlerin giderleri karşılayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 35: Reklam Alanlarının Kiralanmasında Verimliliğin Sağlanamaması ve Gelir Tarifesinde İndirim Yapılan Şirketlerin Belirlenme Usulünde Netlik Bulunmaması

Kurum tarafından işletilen reklam alanlarında verimliliğin tam olarak sağlanamadığı ve reklam mecralarının yılın önemli bir kısmında boş kaldığı tespit edilmiş, gelir tarifesi uyarınca reklam alanlarının kiralanmasında indirim yapılan şirketlerin belirlenmesinde esas alınacak kriterlere ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür.

a) Reklam Alanlarının Kiralanmasında Verimliliğin Sağlanamaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu ve sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesinden meclislerine karşı sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde reklam alanlarından bir kısmının belediye tarafından doğrudan işletildiği, reklam alanlarının kiralanmasına ilişkin gelir tarifesinde reklam ünitesinin çeşidine göre günlük, haftalık, aylık, üç aylık ve 6 aylık kullanım bedellerinin belirlendiği görülmüştür.

2024 yılı gelir tarifesinde propaganda dönemleri için ayrı bir ücret tarifesi belirlenmiş, ancak bunun haricinde tarife herhangi bir ayrıma tabi tutulmamıştır. Hayatın olağan akışı ve

reklam sektörünün doğası gereği talebin değişkenliği reklam alanlarının işletilmesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle talebin arttığı ve azaldığı dönemlere göre ayrı ücretlendirmeler yapılması gerektiği gibi, insan ve trafik yoğunluğunun az ve çok olduğu bölgelere göre de tarifenin detaylı bir şekilde ayarlanması gerekmektedir. Aksi halde, bazı dönemler ve bölgeler için tarifede belirlenen ücret düşük kalıp talep fazlalığı oluşacak, bir başka deyişle daha yüksek tutarlardan kiralama imkânı varken bu imkândan faydalanılamayacak, bazı dönem ve bölgelerde ise tarifede belirlenen ücret yüksek bulunup yeterli talep oluşmadığından reklam alanları boş kalacaktır.

2024 yılının son 5 aylık dönemindeki reklam alanları ve reklam gelirleri incelenmiş, reklam alanlarından gelir tarifesine göre elde edilebilecek maksimum gelir ile fiilen elde edilen gelir aşağıdaki tabloda karşılaştırılmıştır. Bir başka deyişle gelir tarifesindeki tutarlara göre söz konusu alanlar hiç boş kalmayacak şekilde kiralansa idi ne kadar gelir elde edilecekti ile fiilen elde edilen gelir kıyaslanmış ve boş kalan süre belirlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 23: Tarife ve Reklam Alanları Gelirlerine İlişkin Tablo

Elde Edilebilecek Maksimum Gelir (Aylık) (a)	Elde Edilebilecek Maksimum Gelir (%20 Ücretsiz Tahsisler Hariç) (Aylık) (b=a*0,8)	Elde Edilebilecek Maksimum Gelir (5 Aylık) (c=b*5)	Fiilen Elde Edilen Gelir (5 Aylık) (d)	Fark (e=c-d)
45.657.174,92	36.525.739,93	182.628.699,67	58.601.819,31	124.026.880,36

Tablodan da görüleceği üzere elde edilebilecek toplam gelir 182.628.699,67 TL iken belirtilen dönemde ancak 58.601.819,31 TL gelir elde edilebilmiştir. Belediyenin kendi ilan ve reklamları ile çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının talepleri üzerine ücretsiz yapılan reklamların toplam reklamlar içinde %20’lik bir pay tuttuğu kabul edilmiş olmasına rağmen yine de gerçekleştirilecek gelir ile gerçekleşen gelir arasındaki fark, kaynakların etkili ve verimli kullanılması ilkesinden oldukça uzak olduğunu göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında reklam alanlarının talebe bağlı olarak kiralandığı, yıllık ücret tarifelerinin talep çeşitliliğine yanıt verecek esneklikte düzenlendiği, satış dengesinin sağlanması amacıyla paket sisteminin oluşturulduğu belirtilmişse de yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere toplam elde edilebilecek gelir ile elde edilen gelir arasındaki fark reklam alanlarının istenilen ölçüde verimli kullanılmadığını ortaya koymaktadır.

Aynı reklam alanının, yılın değişik günlerinde değişen talep miktarına göre çok farklı fiyatlara kiralanabilmesi mümkündür. Aynı ilçede bile olsa insan ve trafik yoğunluğuna göre aynı reklam ürününün çok farklı fiyatlara kiralanabilmesi ise reklam işinin doğasının gereğidir. Bu nedenle reklam alanlarının işletilmesi gibi işlerde gelir tarifeleri belirlenirken detaylı çalışmalar yapılmalı, yılın hangi dönemlerinde ve hangi bölgelerinde talebin arttığı ve azaldığı belirlenmeli, insan ve trafik yoğunluğuna göre reklam alanlarının sınıflandırması yapılmalıdır. Gerek dönem gerekse de reklam alanlarının sınıflandırmasına göre detaylı gelir tarifeleri hazırlanmalı, reklam alanlarının verimli kullanılması ve boş kalmaması sağlanmalı, Kanun'un öngördüğü etkililik ve verimlilik ilkeleri yerine getirilmelidir.

b) Gelir Tarifesine Göre İndirim Yapılan Şirketlerin Belirlenmesine İlişkin Bir Düzenleme Bulunmaması

2024 yılı Gelir tarifesinin incelenmesi sonucunda reklam alanlarının kiralanması hususunda “müellif şirket” şeklinde tanımlanan şirketlere %20 oranında indirim yapıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemeler ve görüşmeler neticesinde, “müellif şirket” kapsamına hangi şirketlerin girdiği, bu kapsama girebilmek için hangi şartların sağlanması gerektiği, hangi belgelerin Kuruma sunulacağı ve hangi durumlarda bu hakkın kaybedileceği gibi hususları içeren herhangi bir genelge, yönerge veya yönetmelik bulunmadığı görülmüştür.

Kurum yetkilileri tarafından reklam işi yapan şirketlerin bu kapsamda olduğu ve reklam alanlarının daha düzgün kullanılabilmesi, asma/sökme işlerinin daha profesyonel ve zamanında yapılması amacıyla belirtilen indirimlerin tanımlandığı belirtilmiştir.

Şirketlerden; faaliyet belgesi, imza sirküsü, teminat mektubu, ticaret sicil gazetesi, vergi levhası gibi belgeler istenilmekte, ancak bu belgelerin hangi mevzuata dayanılarak istenildiği ve nasıl inceleneceği bilinmemektedir.

Kurum gelir kalemleri içerisinde önemli bir yer tutan reklam alanlarının kiralanması işlerinde %20 gibi yüksek bir oranda indirim yapılmasının öngörüldüğü şirketlerin nasıl belirleneceğine ilişkin bir düzenleme yapılmalı ve Kurum gelirlerinin mevzuata uygun olarak tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 36: İlan ve Reklam Vergisi Faaliyetlerinin ve Beyanlarının Kontrolüne Yönelik İşlemlerin Yapılmaması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; mükellefi veya vergi sorumlusu tarafından icra edilen ilan ve reklam faaliyetlerinin ve verilen İlan ve Reklam Vergisi beyannamelerinin doğruluğu ve tamlığına yönelik gerekli kontrollerin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 12’nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, “Mükellef ve sorumlu” başlıklı 13’üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Kanun’un “Verginin tarhı ve ödenmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde ise, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20’nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23’üncü maddesinde; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanun’un “Vergi Usul Kanununun uygulanması” başlıklı 102’nci maddesinde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda (VUK) belirtilen vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere belediye Gelir Şube Müdürü, Gelir Şube Müdürü olmayan yerlerde Belediye Hesap İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü olmayan yerlerde Muhasebecinin, Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisini haiz olduğu; VUK’ta mahallin en büyük mal memuruna verilmiş görev ve yetkilerin, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bilindiği üzere, mükelleflerin ve sorumluların beyanlarının doğruluğunun kontrol edilmesine yönelik müesseseler VUK'un 127 ile 152'nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Yoklama, vergi incelemesi, arama ve bilgi toplama şeklinde ifade edilen söz konusu dört müessese, gerek beyanların doğruluğu ve tamlığını gerekse vergiyi doğuran olayın gerçekleştiği andan beyannamenin verildiği tarihe kadar geçen süreçteki tüm işlem ve mükellefiyetlerin yerine getirilmesini sağlayarak tespit etmek amacındadır. Vergi denetimine yönelik mekanizmalar anılan VUK hükümlerinden görüleceği üzere vergi incelemesinden ibaret değildir.

Yapılan incelemede;

- a) Şehrin geneline yaygın şekilde bulunan ve Kurumdan kiralanan billboard, led ekran, megalight, raket, alınlık, clp, reklam kulesi, silindir kule alanlarında ilan ve reklam faaliyetiyle iştigal eden ve bu alanlardaki ticari faaliyetleri için 2020 yılından beri ilan ve reklam vergisi beyanı vermemiş kişiler hakkında beyana davet dışında yapılan bir işlem olmadığı,
- b) 22.000 kişi kapasiteli Eryaman Stadının içinde yer alan ilan ve reklamlara ilişkin ilan ve reklam vergisinin mükellefleri ve sorumluları tarafından İdareye beyanname verilmediği, bu faaliyetlerin tespiti için yapılan yoklamada verginin mükellefinin tespit edilemediği fakat bu faaliyetlerin beyan edilip vergilendirilmesi adına vergi sorumlusuna başvurulmadığı ve burada yapılan ilan ve reklam faaliyetleri için ilan ve reklam vergisinden mahrum kalındığı,
- c) İlan ve reklam vergisi beyanı olmayan bazı akaryakıt istasyonlarındaki ilan ve reklam faaliyetlerinin tespiti için herhangi bir çalışma yapılmadığı,
- d) Yapılan inşaatlar dolayısıyla stabilize yol teknik alt yapı bedeli tahsil edilen ve bilgileri Fen İşleri Daire Başkanlığında bulunan büyük şantiye alanlarındaki ilan ve reklam faaliyetleri için beyanname veren az sayıdaki firma dışında kalanlarda bu türden faaliyetlerin tespiti için herhangi bir çalışma yapılmadığı,
- e) Elektrik direklerinde yapılan reklam faaliyetlerine ilişkin bu alanların işletmecisi ve verginin sorumlusu sıfatındaki kişinin beyannamelerinin yapılan işin gerçek durumunu yansıtmayıp yansıtmadığıyla ilgili ve yukarıda belirtilenler haricinde herhangi bir çalışma yapılmadığı,
- f) ABB tarafından işletilen ilan ve reklam mecraları dışında kalan yetki ve sorumluluğu kendinde olan alanlardaki ilan ve reklam faaliyetlerinin tespiti, en

azından önceki yıldan beyanı bulunup cari yılda beyanı bulunmayanların faaliyetlerinin tespiti için herhangi bir çalışma yapılmadığı

tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda belirtilen hususlara ilişkin olarak tespit ve yoklama işlemlerine başlandığı/devam edildiği belirtilerek bu işlemlerin tamamlanmasını müteakip gerekli tarhiyat işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, ABB'nin yetki ve sorumluluk alanında bulunan ilan ve reklam mecralarında icra edilen bu faaliyetlerden kaynaklı ilan ve reklam vergilerinin doğru ve tam olarak tahakkuk ve tahsiline yönelik kanunlarda verilen yetkilerin ve tüm veri toplama araçlarının kullanılması önem arz etmektedir.

BULGU 37: İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde, ilçe belediyeleri tarafından ruhsatlandırılan inşaatlardan toprak hafriyatı harcı alınmadığı ve bazı ilçe belediyelerinin söz konusu harcın kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunmamasına rağmen söz konusu harcı yapı ruhsatı aşamasında tahsil ettikleri 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 işlettiirmenin 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; yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in imar ile ilgili harçlarda düzenlenen bazı ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, toprak hafriyatı, “*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.

Tüm bunların yanı sıra harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna ödediği yasal tutarlar olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 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, büyük şehirlerde bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyelerine ödenmesi gerektiği noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Yapılan denetimlerde, ilçe belediyeleri tarafından yapı ruhsatı verilen inşaat alanlarından çıkan hafriyat toprağı ile yıkım artığı malzeme için ABB tarafından toprak hafriyat harcı alınmadığı, bazı ilçe belediyelerince, harç konusu hizmet ile ilgili herhangi bir görev ifa edilmemesine rağmen söz konusu harcın ruhsat verme aşamasında kendi gelirleri gibi tahsil edildiği tespit edilmiştir. Bu durum İdarenin söz konusu harçtan elde edeceği gelirden mahrum kalmasına sebebiyet vermektedir.

Söz konusu tespite geçmiş yıl Sayıştay denetim raporlarında da yer verilmiş olup Kurum tarafından ilgili ilçe belediyelerine yazı gönderilmiş olmasına rağmen söz konusu harcın tahsiline yönelik başkaca herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabındabulgu konusu

hususla iştirak edildiği ve ilçe belediyeleri ile gerekli koordinasyonun sağlanması amacıyla çalışmalar gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, ABB tarafından sunulan hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının Kurum tarafından takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 38: Harç Konusu Olan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

Harç konusu olan bazı hizmetler için Kurum tarafından ayrıca ücret tarifesi belirlendiği ve ilgili hizmetin sunulduğu kişilerden söz konusu ücretin tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Münhasıran 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 ihtiva etmektedirler.

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 alınmıştır. Kanun’un ikinci kısmı tamamen harçlara ayrılmış, hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun’un 97’nci maddesinde; belediyelerin bu Kanun’da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu ifade edilerek, ücret tarifesinin ancak “harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen hizmetler” için belirlenebileceği tereddüte mahal olmayacak katiyette beyan edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un 85’inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmış, 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 Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun'a paralel olarak, Yönetmelik'in 18'inci maddesinde de, harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği açıkça belirtilmiştir.

İdareye ait gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; 2464 sayılı Kanun'da harç konusu yapılan bazı hizmetler için belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği tespit edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde;

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden yapı kullanma izni harcının yanında "Yapı İskân Kontrol Ücreti" adı altında bir ücret daha talep edildiği, söz konusu ücretin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işlerinin "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir. Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde ise 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.

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.

Özetle; 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 hem yapı kullanma izni harcının alınması hem de "Yapı İskân Kontrol Ücreti" adı altında bir ücret talep edilmesi mevzuata aykırıdır.

Kurum tarafından işyeri açma izinlerine ilişkin işlemlerde de harç yanında mevzuata aykırı olarak çeşitli ücretlerin talep edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.

3572 sayılı Kanun’a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde “İşyeri açma ve çalışma ruhsatı” ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin 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 İşyeri Açma İzni Harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır. Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde işyerlerinde 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.

Kuruma ait gelir ve ruhsat kayıtları ile tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; işyeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı yanında bir de gelir tarifesinde her işyeri sınıfı için belirlenen tutarlarda ücret tahsil edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, sadece “yapı iskan kontrol ücreti” hakkında açıklamada bulunulmuş “iş yeri açma ücreti” için herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır. Yapı iskan kontrol ücreti hakkında yapılan açıklamada, bu ücretin ilk kontrolde değil eksiklikler bulunması durumunda diğer kontrollerde alındığı ifade edilmişse de bu hizmetler de ilgililerin isteğine bağlı olmayan ve ruhsat verilmesi için zorunlu olan hizmetlerdir.

Gerek yapı iskân kontrol ücreti gerekse de işyeri açma ruhsatı aşamasında alınan ücretler ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden sadece harç tahsilatı yapılmalı, bu hizmetler için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenilmemelidir.

Sonuç olarak; Anayasa’nın 73’üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabilceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması

sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun’da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için harç dışında ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır. Bu nedenle gerek yukarıda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere benzeyen diğer ücretlerin gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 39: Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İdarenin gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedeli ve ruhsat harcının bazı ilçe belediyelerine zamanında ve tam olarak aktarılmadığı görülmüştür.

2020 yılının aralık ayındaki 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 belirtilmiş idi. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyelerine yatırılması hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 26.03.2021 tarihinde yayımlanan “Altyapı kazı izni ve harcı” konulu ve 2021/4 sayılı Genelge ile bazı durumlarda ilçe belediyeleri sorumluluk alanlarında yapılacak kazıya ilişkin harçları tahsil etme yetkisi, söz konusu tutarları 15 gün içinde ilgili ilçe belediyesine göndermek şartıyla büyükşehir belediyesine verilmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerinden de 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 yasal bir zorunluluktur.

Yapılan incelemeler sonucunda; Çankaya, Etimesgut, Gölbaşı, Pirsaklar, Sincan ve Polatlı ilçelerine gönderilmeyen yüksek tutarda zemin tahrip bedeli ile ruhsat harçları olduğu, 2024 yılı içerisinde söz konusu bedellerin ilgili ilçe belediyelerinin ABB’ye olan çevre temizlik

vergisi ve kira borçlarından mahsup edilmesi veya Büyükşehir Belediyesinin İller Bankası payından kesilmesi suretiyle ödenmesinin sağlandığı tespit edilmiştir. Bu durum söz konusu payların ilgili ilçe belediyelerine gönderilmemesi için bir mazeret sayılamayacağı gibi bu bedellerin mevzuatına uygun bir şekilde gönderilmemesi Kurumu birikmiş bir mali külfete de sokmaktadır.

Söz konusu hususa geçmiş yıllar Sayıştay denetim raporlarında da yer verilmiş olmasına rağmen Büyükşehir Belediyesi hesaplarında, 2024 yılsonu itibari ile tüm ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken toplam 80.002.043,91 TL tutarında zemin tahrip bedeli ve ruhsat harcı payı bulunduğu tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabındabulgu konusu hususa iştirak edildiği ve söz konusu tutarların ilgili idaresine zamanında gönderilmesi için gerekli özenin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarına ilişkin olarak tahsil edilmiş bulunan zemin tahrip bedelleri ile ruhsat harçlarının, mevzuat gereği ilgili ilçe belediyelerine zamanında ve eksiksiz olarak aktarılması gerekmektedir.

BULGU 40: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından işlettirilmek veya kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirlerinin %50'sinin nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "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 etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmış; "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrasında ise; 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, İlbank 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 büyükşehir belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, mülkiyetindeki otoparkları kendisi işletmek yerine üçüncü kişilere işletme hakkını kiraya vermek suretiyle işletmektedir. Dolayısıyla söz konusu otoparkların işletme hakkının üçüncü kişilere kiralanmasından elde edilen gelir, Belediye açısından otopark geliridir.

Kurumun hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2024 yılsonu itibarıyla kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirin toplam 8.357.994,47 TL olduğu ve söz konusu gelirin yarısının nüfuslarına göre ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmadığı tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, Belediye tarafından otoparkların işletilmediği, sadece kira geliri elde edildiği, herhangi bir otopark işletme geliri bulunmadığından ilçe belediyelerine pay gönderilmemesi gerektiği belirtilmişse de otoparkların kiraya verilmek suretiyle üçüncü kişilere işlettirilmesi, Belediye açısından otopark geliri olmasından dolayı ilçe belediyelerine ilgili payların aktarılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesinin yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine uygun hareket ederek otoparklardan elde etmiş olduğu gelirin %50'sini ilgili ilçe belediyelerine göndermesi gerekmektedir.

BULGU 41: Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Olarak Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla önceki yıllardan tahsil edilen eğlence vergisinden, ilçe belediyeleri için ayrılan payların, ilgili belediyelere düzenli olarak aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri

Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun ise nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur maddenin son fıkrasında ise, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergilerden, birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiş ve bu tür bir gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden de ilgili belediye başkanı ve muhasebe yetkilisi şahsen sorumlu tutulmuştur.

Yapılan incelemeler sonucunda; at yarışları düzenleme, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içinden veya yurt dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisansların Türkiye Varlık Fonuna (TVF) devredildiği görülmüştür.

6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Muafiyet ve istisnalar" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince TVF Yönetim A.Ş. ve TVF ile TVF Yönetim A.Ş. veya TVF tarafından hakim hissedar olarak kurulacak şirketler ve alt fonlar, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve yangın sigortası vergisi hariç olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergilerden muaf olduğu için yıl içinde bu bağlamda bir eğlence vergisi tahsilatı olmamıştır.

Fakat konuyla ilgili at yarışlarına ilişkin lisansların kullanılması işinden elde edilen kazancın 6741 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin ikinci fıkrası kapsamına girip girmediğine dair hukuki süreç devam etmektedir.

Belediye kayıtlarında önceki yıllardan tahsil edilip ilgili ilçelere gönderilmeyen eğlence vergisi paylarının olduğu, 2024 yılı içerisinde belediye tarafından ilgili ilçe belediyelerine herhangi bir aktarım yapılmadığı ve söz konusu bedellerin ilgili ilçe belediyelerinin çevre temizlik vergisi alacaklarından mahsup edilmesi veya ABB'nin İller Bankası payından kesilmesi suretiyle ödemesinin sağlandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca mahsuplaşma işleminin geçmiş yıllardan süregelen bir uygulama şekline dönüştüğü anlaşılmış olup mahsuplaşma sonrası ABB tarafından gönderilmesi gereken eğlence vergisi paylarının süresinde gönderilmemesi belediyeyi gecikme faizi gibi ek bir mali külfete

katlanmak zorunda bırakacaktır.

Söz konusu hususa 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında değinilmiş olmasına rağmen ABB tarafından 2024 yılsonu itibari ile ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken toplam 6.445.916,96 TL tutarında eğlence vergisi payı bulunmaktadır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; tahsil edilen eğlence vergisinden ilçe belediyelerine ayrılan payların ilgili idarelere aktarılmasına özen gösterileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, belediyeyi ek bir mali külfete maruz bırakmamak için ABB tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden ilçe belediyeleri için ayrılan payların yasal süresinde ilgili belediyelere gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 42: Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan müzelerin giriş ücretlerinden elde edilen paylardan ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken tutarların bir kısmının gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin birinci fıkrasının (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 incelemeler sonucunda, 2024 yılı içerisinde ABB tarafından ilgili ilçe belediyelerine herhangi bir aktarım yapılmadığı ve söz konusu bedellerin ilçe belediyelerinin girişimleri neticesinde Büyükşehir Belediyesinin İller Bankası payından kesilmek suretiyle ödenmesi yoluna başvurulduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu hususa 2022 ve 2023 yılı Sayıştay denetim raporlarında da yer verilmiş olmasına rağmen gerekli işlemler yapılmamıştır. ABB kayıtlarında 2024 yıl sonu itibari ile tüm

ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken toplam 783.716,09 TL tutarında müze payı bulunmaktadır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; müze giriş ücretlerinden elde edilen paylardan ilçe belediyeleri paylarının zamanında ödenmesine özen gösterileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükmü gereğince ABB tarafından gönderilmesi gereken müze giriş ücret paylarının düzenli ve eksiksiz bir şekilde ilgili ilçe belediyelerinin hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 43: Bazı Cadde ve Sokakların Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararı Olmamasına Rağmen Kullanılması

Kurumun tasarruf alanlarında yapılan denetimlerde, il içinde faaliyet gösteren bazı hastanelerin, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından belirlenen otopark alanlarının dışındaki cadde ve sokakları otopark alanı olarak kullandığı ve buraları işletip gelir elde ettiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "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 etmek ve işletmek, işlettiirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nde UKOME'nin nasıl kurulacağı ile görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anılan Yönetmelik'in, "Görev ve Yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde Kanun'a paralel olarak 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 UKOME'nin görev ve yetkisi olarak tanımlanmıştır.

UKOME tarafından Ankara için çeşitli tarihlerde bu yerlerin belirlenmesi ve işletilmesi için kararlar alınmıştır. Alınan kararlar incelendiğinde, aşağıdaki tabloda gösterilen hastanelerin etrafındaki cadde ve sokaklar için herhangi bir karar alınmadığı ve bu hastanelere

herhangi bir kiralama işlemi tesis edilmediği görülmüştür. Tabloda yer alan Hastanelerin belirtilen sokak ve caddeleri işgal ettiği, bunların bir kısmının işgal edilen bu alanlarda vale hizmeti vererek gelir elde ettikleri görülmüştür.

Tablo 24: Cadde ve Sokakları İşgal Eden Hastaneler Tablosu

Kurum Adı	Adresi	İşgal Açıklaması
Özel ... Hastanesi	Yukarı Bahçelievler Mahallesi Mareşal Fevzi Çakmak Caddesi	53. Sokak işgali.
Özel ... Hastanesi	Kızılırmak Mah. 1450. Sokak	1449 ve 1450. Sokak işgali.
Özel ... Hastanesi	Paris Cad. Kavaklıdere Çankaya	Paris Caddesi işgali
Özel ... Hastanesi	Söğütözü Mah. 2165. Sok. Çankaya	2176. Sokak işgali
Özel ... Hastanesi	Çayyolu Mah. 1920. Cad. Çankaya	1920. Cadde işgali
Özel ... Hastanesi	Kalaba Mah. 30. Sok. Keçiören	Sarıkamış Şehitleri Sokak işgali
Özel ... Hastanesi	Tunus Cad. Kavaklıdere Çankaya	Tunus Caddesi işgali

2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 79 uncu maddesiyle karayolu üzerinde park ücretinin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri tarafından verilen izinle gerçek veya tüzel kişilerce alınabileceği, bu hükme 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 cezalandırılacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve gerekli denetim ve düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak UKOME kararlarında belirtilmeyen alanları işgal ederek otopark olarak kullanan veya bu yerlerden gelir elden eden gerçek ve tüzel kişiler hakkında, gereken işlemlerin yapılabilmesi için Kurum tarafından yetkili mercilere bildirimde bulunulması ve cadde ve sokakların işgaline son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 44: Belediye Şirketine Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması

Taşınmaz kiralamalarına ilişkin ihalelerden bir kısmında rekabet ortamının oluşturulmadığı, şartnamelerde rekabeti engelleyici hükümlerin yer aldığı ve bunun sonucunda Belediye Şirketinin tek teklif sahibi olarak taşınmaz kiralama ihalelerinden önemli bir kısmını kazandığı tespit edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından çeşitli tarihlerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 36’ncı maddesi uyarınca “kapalı teklif usulü” ile taşınmaz ve işletme kiralama

ihaleleri gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihalelere ait şartnamelerde yer alan rekabeti sınırlayıcı nitelikteki hükümler nedeniyle bir belediye şirketi olan ANFA Limited Şirketi, ihalelerin tamamına yakın kısmına tek katılımcı olarak katılmış ve ihaleleri kazanmıştır.

ANFA'ya kiralanan taşınmazlara ilişkin ihalelerde, isteklilerde aranacak şartlara “Gerçek veya Tüzel kişilerin İhale tarihinden itibaren son 3 yıl içerisinde herhangi bir yılda cirosunun 750.000.000,00-Türk Lirası bedelden aşağı olmaması” şeklinde bir hüküm ilave edilmekte ve ANFA tek istekli olarak ihaleleri kazanmaktadır.

Örneğin; 25.01.2024 tarihinde ihalesi yapılan ve 1 yıllık muhammen bedeli 28.800,00 TL, 82.080,00 TL, 100.800,00 TL gibi düşük tutarlarda olan yerlerin ihalesine katılmak için isteklilerden yukarıda belirtilen şartı sağlamaları istenmiş, Belediye Şirketi dışında ihaleye katılım sağlanamamıştır.

Bir başka örnekte, 18.01.2024 ve 20.03.2024 tarihlerinde yapılan ve Anafartalar Çarşısı ile Ulus İşhanı'nda yer alan dükkânlardan bir kısmının da yer aldığı taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerde yukarıda belirtilen katılım şartı ihale dokümanına eklenmemiş ve Belediye Şirketi dışında gerçek ve tüzel kişiler ihaleye katılarak taşınmazları kiralamışlardır. Ne var ki, mezkûr Çarşı ve İşhanı'nda bulunan diğer bazı dükkânların kiralınması için yapılan 29.02.2024 ve 14.03.2024 tarihlerdeki ihalelerde yukarıda belirtilen katılım şartına yer verilmiş ve Belediye Şirketi tek istekli olarak ihalelere katılarak taşınmazları kiralamıştır.

Görüldüğü üzere yukarıda yer alan katılım şartı kiraya verilecek taşınmazın mahiyeti ile orantısız bir şekilde bazı ihalelere eklenmiş, belirtilen şarta göre çok küçük muhammen bedeli olan ihaleler bu katılım şartı ile gerçekleştirilmiştir. Hatta aynı çarşı içinde bulunan dükkânlardan bazılarının kiralınmasına ilişkin ihalelerde bu şarta yer verilmiş, bazılarının kiralınmasına ilişkin ihalelerde ise mezkûr katılım şartı ihale dokümanına eklenmemiştir. Bir başka deyişle Belediye Şirketi tarafından kiralınması istenen taşınmazlar ihale öncesinde kararlaştırılmış ve ihale dokümanları Belediye Şirketi dışındaki kişilerin istekli olabilmesini engelleyecek şekilde hazırlanmıştır.

ANFA, Kurumun tamamına sahip olduğu bir Şirket olsa da yukarıda bahsedilen uygulamanın kabul edilmesi yine de mümkün değildir. Zira ANFA tarafından Kurumdan ihale ile alınan bu yerlerin üçüncü şahıslara kiralınması 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadığından yapılan usulle 2886 sayılı Kanun'un temel ilkelerine göre oluşması gereken rekabet, işlem safahatının hiçbir aşamasında tam olarak gerçekleşmemektedir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, isteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgelerin İdarenin takdir hakkı kapsamında yazıldığı, genellikle fazla sayıda ve yüksek muhammen bedelli kiralama ihalelerine ilişkin ihalelerde ciro şartı getirildiği, bunun da rekabeti önlemek için değil kamu zararına neden olunmaması amacıyla konulduğu belirtilmişse de yukarıda yer alan örneklerde görüldüğü üzere katılım şartı kiraya verilecek taşınmazın mahiyeti ile orantısız bir şekilde bazı ihalelere eklenmiş, belirtilen şarta göre çok küçük muhammen bedeli olan ihaleler bu katılım şartı ile gerçekleştirilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde isteklilerde aranılan şartların şartnamelerde gösterileceği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu hükme dayanılarak Kanun'un amaç ve ilkelerine aykırı bir şekilde şartnamelere kısıtlayıcı hüküm konulması doğru bir yaklaşım değildir. Zira 2886 sayılı Kanun'un en temel ilkelerinden birisi rekabet ilkesidir. Kanun koyucu kamuya ait taşınmazların satış ve kiralamasında bu hususa azami özen göstermiştir. Hatta istisnai olarak ihalesiz verilmesi öngörülen bazı yerlerde bile rekabet ilkesi uyarınca düzenlemeler yapılmıştır.

Örneğin, büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi uyarınca belediye şirketlerine ihalesiz verebileceği yerlere ilişkin düzenlemenin sonunda "*Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu suretle, taşınmazın üçüncü şahsın kullanımına geçmesi aşamasında rekabetin sağlanabilmesi için normalde 2886 sayılı Kanun kapsamında olmayan belediye şirketleri söz konusu Kanun'a uygun ihale yapmaya zorlanmıştır.

Kurum tarafından rekabeti kısıtlanmış ihaleler ile taşınmazların Belediye Şirketine kiralanması, Belediye Şirketi tarafından da söz konusu yerlerin herhangi bir rekabet ortamı olmadan üçüncü kişilere kiralanabilmesi sonucunda Kurum taşınmazlarının gerek ilk aşamada gerekse de ikinci aşamada rekabet ortamına tabi olmadan üçüncü şahıslara kiralanabilme riski oluşmaktadır. Bu nedenle, kamunun mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında rekabet ilkesine azami riayet edilmelidir. Aksi yöndeki uygulamalar ihale kanunları ile getirilen en temel ilke olan "rekabet" ilkesinin zedelenmesine sebebiyet vermektedir.

BULGU 45: Belediye Taşınmazlarının Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Türkiye Barolar Birliğine Tahsis Edilmesi

Kurum taşınmazları üzerinde yapılan incelemelerde, Ulus İşhanı'nda bulunan toplam 98 adet bağımsız bölümün ortak hizmet projesi kapsamında Türkiye Barolar Birliğine 20 yıl süre ile tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği belirtilmiş, kanunlardaki özel hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği belirtilmiştir.

Aynı fıkranın (d) bendinde ise taşınmaz tahsisine ilişkin özel bir düzenleme yapılmış, bu kapsamda belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki maddelerden de rahatlıkla anlaşılabileceği üzere; bir kamu idaresi olan belediyeler taşınmazlarını sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. Kanun koyucu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını "ortak hizmet projesi" gerçekleştirilebilecek kuruluşlar arasında saymış olmasına rağmen aynı fıkranın (d) bendinde belediyelerce taşınmaz tahsisi yapılabilecek kurum ve kuruluşlar arasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını yer vermemiştir.

16.10.2017 tarih ve 2017/1 E. ve 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararı'nda belediyelere ait taşınmazların belediye meclis kararı ile spor kulüplerine tahsisi konu edilmiştir. Karar'da belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun'un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi

amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerine hükmedilmiştir.

Yapılan incelemelerde; 17.03.2023 tarih ve 502 sayılı Belediye Meclis Kararıyla Türkiye Barolar Birliği ile ABB arasında “ortak hizmet projesi” yapılmasına, bu kapsamda Ulus İşhanı’nın B, C, D, E bloklarının uygun görülen kısımlarında projenin yürütülmesine ve yer tahsis edilmesine karar verildiği görülmüştür. Bu Karar uyarınca Türkiye Barolar Birliği ile protokol imzalanmış ve Ulus İşhanı’nda ABB tarafından uygun görülen 98 adet bağımsız bölüm Barolar Birliğine 20 yıl süreyle tahsis edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında yapılan işlemin 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesindeki ortak hizmet projesi kapsamında yapıldığı ve belediyenin görevlerinden olan mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla gerçekleştirildiği ve Belediye tarafından yönlendirilecek gerçek ve tüzel kişilere bedelsiz olarak gerekli hukuki destek sağlandığı, bu kapsamda yapılan hizmetlerin ortak kullanılan bir alanda yürütülmesinin mevzuata uygun olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere kamu kurumları tarafından taşınmaz tahsisi yapılması özel düzenlemelere bağlanmış, ortak hizmet projesi kapsamında da olsa taşınmaz tahsis edilebileceğine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kaldı ki ortak hizmet projesinin düzenlendiği 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde taşınmaz tahsisi hususu ortak hizmet projesinden ayrı bir bentte düzenlenmiş ve bu kapsamda meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Sonuç olarak; belediyeler 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Bu idarelerin dışında kalan dernek, vakıf ve meslek kuruluşları ile “ortak hizmet projesi” yapma imkânı varsa da belediye taşınmazlarının söz konusu kuruluşlara tahsis edilmesi mümkün değildir.

BULGU 46: İlçe Belediyeleri Tarafından Taksi Durağı Kiralanması

Kurumun tasarrufu altında bulunan yerlerin incelenmesi sonucunda, Ankara ili sınırları içerisinde yer alan taksi duraklarından bir kısmının ABB yerine ilçe belediyeleri tarafından kiraya verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinde, büyükşehir

belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiş, mezkur fıkranın (f) bendinde; taksi sayılarını belirleme, durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurum taşınmaz kiralamaları, numarataj işlemleri ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kararları üzerinde yapılan incelemelerde; Keçiören, Çankaya ve Altındağ gibi bazı ilçe belediye başkanlıkları tarafından taksi durağı kiralama işlemi yapıldığı görülmüştür.

Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odası ile yapılan yazışmalar ile Odaya bağlı taksi durakları listesi temin edilmiş, söz konusu Oda tarafından idare edilen 398 adet taksi durağından 13 tanesinin Altındağ Belediyesinden, 28 tanesinin Keçiören Belediyesinden kiralandığı, 82 tanesi için ise Çankaya Belediyesine ecrimisil ödendiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un Ulaşım Hizmetleri başlıklı 9'uncu maddesi uyarınca büyükşehir belediyesine verilen taksi durak yerlerinin tespitine ilişkin yetki, ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılmakta ve bu merkez tarafından alınan kararlar büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ayrıca taksi duraklarının numarataj işlemleri de ABB tarafından gerçekleştirilmektedir. Bir başka deyişle, cadde, sokak ayrımı olmaksızın Ankara il sınırları dahilinde kurulan tüm taksi duraklarından ABB haberdardır. Bir kaç cihetten haberdar olunan taksi durakları ile ilgili ruhsat ve denetleme işlemlerinin ABB tarafından sistematığının kurulmaması ve rutin denetimlerin gerçekleştirilmemesi ise kabul edilemez.

Ne var ki, UKOME kararıyla verilmiş yaklaşık 500 taksi durağı izni olmasına rağmen Kurum tarafından bunlardan sadece 259 tanesi için kiralama yapılmış, diğer taksi duraklarının önemli bir kısmının kiralama işlemleri ise ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususu iştirak edilmiş ve gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen 5216 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde; taksi durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme ve kiraya verme yetkisi açıkça büyükşehir belediyelerine tanınmıştır. İlçe belediyelerinin, münhasıran büyükşehir belediyesine tanınmış bir yetkiyi kullanması Kanun'a açık aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle; hatalı uygulamanın vakit kaybetmeksizin sonlandırılması, il dahilinde bulunan tüm taksi duraklarının konum ve envanter çalışmalarının yapılarak ABB tarafından işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 47: Taksi Duraklarını Ruhsatlandırma ve Denetleme İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi

Ankara ili sınırları içerisinde yer alan ve işletme, işletirme, kiraya verme yetkisi ABB’de bulunan taksi duraklarının bir çoğunun iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının ABB tarafından düzenlenmediği, denetim ve ruhsata dair diğer işlemlerin de gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Söz konusu fıkranın (d) bendinde, büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Aynı fıkranın (f) bendinde ise taksi durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde; “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 yerler olarak tanımlanmış, 6’ncı maddesinde ise yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’e ekli Ek-1’in “N- Taksi Durağı ve Yazıhanesi, Kapalı ve Açık Otoparklar” bölümünün “a) Taksi durağı” alt bölümünde ise taksi durağı ve yazıhanesinde ortak hükümlere ilave olarak aranacak şartlar detaylı olarak belirlenmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri çerçevesinde; büyükşehir belediyesi sınırlarında faaliyet gösterecek taksi durak yerlerini tespit etmek, işletmek, işletirmek veya kiraya vermek yetkisi ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan söz konusu alanlarda işletilecek taksi duraklarına ruhsat vermek ve bu yerleri denetlemek yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıktır.

Denetimler esnasında taksi duraklarından 15 tanesi örnek mahiyetinde seçilmiş ve Kurumun Zabıta Daire Başkanlığı marifetiyle ilgili işyerlerinin denetimleri gerçekleştirilmiştir. Söz konusu denetimlerde belirlenen taksi duraklarından 14 tanesinde işyeri açma ve çalışma

ruhsatı olmadığı, sadece 1 tane taksi durağının işyeri açma ve çalışma ruhsatının ilçe belediyesi tarafından verildiği ve genel olarak taksi duraklarının İşyeri Açma ve Çalışma Yönetmeliği'nde belirtilen şartları taşımadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım Hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesi uyarınca büyükşehir belediyesine verilen taksi durak yerlerinin tespitine ilişkin yetki, ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılmakta ve bu merkez tarafından alınan kararlar büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ayrıca taksi duraklarının numarataj işlemleri de ABB tarafından gerçekleştirilmektedir. Bir başka deyişle, cadde, sokak ayrımı olmaksızın Ankara il sınırları dahilinde kurulan tüm taksi duraklarından ABB haberdardır. Bir kaç cihetten haberdar olunan taksi durakları ile ilgili ruhsat ve denetleme işlemlerinin ABB tarafından sistematığının kurulmaması ve rutin denetimlerin gerçekleştirilmemesi ise kabul edilemez.

Kamu İdaresi cevabında genel olarak bulgu konusu hususa iştirak edilmiş, ancak taksi durak yerlerinin "8 araçlık park" şartını taşımasının çok zor olduğu, bu nedenle yaklaşık 500 taksi durağının kapanması gerekebileceği, bunun da büyük sorunlara neden olacağı, bu nedenle Yönetmelik'in değiştirilmesi için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile gerekli yazışmaların yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; taksi duraklarını ruhsatlandırma ve ilgili mevzuatı uyarınca denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerindedir. Bu nedenle Ankara il sınırları dahilinde bulunan tüm taksi duraklarının işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının kontrol edilmesi, eksik olanların tamamlanması ve Yönetmelik gereğince yapılması gereken diğer denetimlerin yerine getirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 48: Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Esnaf Odasına Kiralanması

Kurumun tasarrufu altında olan ve Ankara ili sınırları içerisinde yer alan taksi duraklarının ihalesiz bir şekilde, karşılıklı imzalanan bir protokol ile Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odasına kiralandığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; taksi sayılarını belirleme, durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde,

belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiş, aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde *“taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi”*, *“Kira”* tanımını içerisinde yer almıştır.

Yapılan incelemelerde; Kurum ile Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odası arasında 01.06.2012 tarihinde Protokol imzalandığı, bu Protokol kapsamında Kurumun tasarrufunda bulunan şehrin muhtelif yerlerindeki 259 adet taksi durağının, durak başı 50 TL (*Kira bedeli her sene enflasyon oranında arttırılmış ve 2024 yılı sonu itibarıyla taksi durağı başına kira bedeli yaklaşık 445 TL olmuştur.*) bedelle anılan Esnaf Odasına kullandırıldığı, bu tarihten sonra yapılan duraklarla birlikte toplam durak sayısının yaklaşık 500 adet olduğu, Protokol tarihinden sonra yapılan duraklar için yukarıda yer alan bedelin dahi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

Ayrıca bulgu konusu husus 2021, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almasına ve bulgu cevabında anılan Esnaf Odası ile yapılan Protokolün fesih işlemlerinin başladığı belirtilmiş olmasına rağmen, mevzuata aykırı gerçekleştirilen söz konusu kiralama işlemini düzeltmeye yönelik Kurum tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiş, 2024 yılı boyunca da söz konusu hatalı uygulamaya aynen devam edilmiştir.

5216 ve 2886 sayılı kanunların yukarıda yer alan hükümleri uyarınca, usulüne göre dokümanı hazırlanmış, ilanı yapılmış ve rekabete açık hale getirilmiş bir ihale olmadan, Kurumun uhdesinde bulunan böyle bir hakkın, protokol ile kiralama işlemine konu edilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde söz konusu hakkın Esnaf Odasına devredilme olanağı da bulunmamaktadır. Zira Belediyenin yetki ve imtiyazında olan bu hakkın devredilebileceğine ilişkin ilgili mevzuatta herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Taksi duraklarının *“taşınmaz”* olarak değerlendirilip taşınmaz tahsisi kapsamında söz konusu yerlerin Esnaf Odasına kullandırılması da mümkün değildir. Zira Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'te meslek kuruluşlarına kamu taşınmazlarının veya kamu haklarının tahsis edilebileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Belediye taşınmazlarının tahsisi hakkında düzenlemelerin yer aldığı 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde de belediye taşınmazlarının mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisine ilişkin hükümlere yer verilmiş, meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsisine cevaz veren herhangi bir ifadeye ilgili bentte yer

verilmemiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, “ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilecek kuruluşlar” arasında sayılmasına rağmen aynı fıkranın taşınmaz tahsisine ilişkin hükümlerinin yer aldığı (d) bendinde bahsi geçen kuruluşların zikredilmemesi kanun koyucunun açık iradesini göstermesi açısından önemlidir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; fesih işlemlerine başlandığı, yeniden yapılacak tespit ve ölçüm çalışmaları sonrasında ihale süreçlerinin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisi Kurum uhdesinde bulunan taksi duraklarının bir başka kişi, şirket veya kuruluşa kiralanması ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan hükümlere göre gerçekleştirilebilecektir. Bu hakkın tahsis, protokol veya başka isimlerle herhangi bir ihale olmaksızın kullanılması mümkün değildir. Bu nedenle yaklaşık 13 yıldır yapılan hatalı uygulamanın düzeltilmesi, söz konusu yetkinin ya bizzat Kurum tarafından kullanılması ya da rekabete açık bir ihale ortamı sonucunda süresi ve bedeli belli olacak şekilde kiralanması gerekmektedir.

BULGU 49: Taşınmaz Kiralamalarında Kira Süresi Sona Eren Kiracıların Tahliye Edilmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı, söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun gereğince tekrardan ihale yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun’a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun’un 64’üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun’un 339’uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun “konut ve çatılı işyeri” kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarda sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde; Kurum mülkiyetinde olan bazı taşınmazların 2886 sayılı Kanun uyarınca, bazı taşınmazların ise çok eski tarihli adi kira sözleşmeleri ile kiraya verildiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlardan bir kısmının kira başlangıç tarihleri 1980 hatta 1970'li yıllara kadar dayanmaktadır.

Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinde mezkûr işyerlerinin birçoğunun on yıllık uzama süreleri zaten sona ermiş idi. Borçlar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin hükümler içeren 6101 sayılı Kanun'da bu durumda olan işyerleri için öngörülen iki yıllık uzama süresi ise 2014 yılı tarihi itibarıyla bitmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, 10 yıllık süreyi tamamlayan kiracılara ihtarnameler gönderildiği ve tahliye işlemlerinin yürütüldüğü, tahliye işlemleri sonucunda tekrar ihale işlemlerinin gerçekleştirileceği, 2019 yılı öncesinde protokol yoluyla yapılan 25 yıllık kiralamaların ise fesih ve tahliye işlemlerinin sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Kurum tarafından kiraya verilmiş yüzlerce taşınmaz bulunmaktadır ve bunların önemli bir kısmında hem kira süresi hem de uzama süreleri sona ermiştir. Süresi dolan taşınmazlardan bir kısmına 2021, 2022, 2023 ve 2024 yıllarında ihtarnameler çekilmiş, ancak bu ihtarnameler sonrasında yasal süreç ilerletilmemiş ve tahliye işlemleri sonuçlandırılmamıştır.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi

üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Maddeden de görüleceği üzere ecrimisil geçici bir uygulamadır. Kamunun hakkını korumak adına ecrimisil alınmakla birlikte tahliye işlemlerinin de derhal gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi, şartname ve sözleşmelere bu yönde hüküm konulması da mümkün değildir. Zira kira süresi, sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve/veya 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele ilkesi sağlanmalıdır.

BULGU 50: Rekreasyon Alanlarındaki İşgallerde Mevzuatın Gereklerinin Yerine Getirilmemesi

Kurum tarafından uygulanan 2024 yılı gelir tarifiesi ve Kurumun tasarrufunda bulunan taşınmazların incelenmesi sonucunda; rekreasyon alanlarındaki işletmeleri kiralayan kişiler tarafından sözleşme kapsamı dışında işgal edilen açık ve kapalı alanlar bulunduğu, bu işgallerin geçmişe dönük ecrimisil alınarak sonlandırılması gerekirken ücret tarifiesi ile sürekli hale getirildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 52’nci maddesine göre, belediye sınırları içinde bulunan ve belediye tasarrufu altında bulunan çeşitli yerler yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak işgal harcı karşılığında geçici olarak işgal edilebilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde belediyeler tarafından gerçekleştirilecek “kira işleri” Kanun kapsamına alınmış ve söz konusu kiralama işlemlerinin ihale mevzuatı uyarınca gerçekleştirilmesi zorunlu tutulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı

hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuattan anlaşılacağı üzere, belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan alanlar üzerinde yetkili mercilerden izin alınarak ve işgal harcı ödenerek ancak geçici nitelikte işgaller yapılabilir. Bir taşınmazın sürekli nitelikte üçüncü şahsa kullanılması düşünülüyor ise bu durumda 2886 sayılı Kanun uyarınca söz konusu yerin rekabete açık bir ihale sonucunda kiralanması kanuni bir zorunluluktur.

Şayet, herhangi bir ihale olmadan veya ihale olmakla birlikte ihale kapsamında olmayan bir yerin işgali söz konusu olur ise; bu durumda 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca ecrimisil işlemleri gerçekleştirilmeli ve sonrasında mevzuatın öngördüğü sürede taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Fuzuli şagilin Belediye ile farklı bir alan için yapılmış sözleşmesi olması veya olmaması yapılan işgalin mahiyetini değiştirmeyecektir. Her iki durumunda da ilgili kişi fuzuli şagil sıfatını kazanacak ve kanuni yaptırımla karşı karşıya kalacaktır.

Yapılan incelemelerde, rekreasyon alanlarında yer alan işletmelerin çok büyük bir kısmının üçüncü şahıslara kiraya verildiği, Kurumla kiracılık sözleşmesi olan bu kişilerin bir kısmının ihale ve sözleşme kapsamında kendilerine teslim edilen alanları aşarak işgalci konumuna geldikleri, bu kişilerden ecrimisil alınarak mezkûr alanların tahliye edilmesi gerekirken gelir tarifesinde işgale ilişkin metrekaresi bazında çeşitli tarifeler belirlendiği ve uygulamanın sürekli hale getirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında rekreasyon alanlarında uygulanan ücret tarifesinin fiili sebepleri açıklanmış ve işgalin sonlandırılması için mevzuat hükümleri çerçevesinde gerekli tahliye ve yıkım işlemlerinin uygulandığı ifade edilmiştir.

Sözleşme hükümlerine aykırı hareket eden işletmelerin işgal ettikleri alandan derhal çıkarılması gerekirken bu kişiler için ücret tarifi belirlenerek işgallerinin meşru bir hale dönüştürülmeye çalışılması mevzuata uygun bir usul değildir. Böyle bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle Kurum tarafından vakit kaybetmeksizin işgallerin sonlandırılması ve tahliyelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 51: Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal ve Rayiç Bedellere Göre Güncellenmemesi

Kuruma ait bazı taşınmaz kira bedellerinin günün emsal kira bedellerini yansıtmamasına rağmen Kurum tarafından söz konusu kira bedellerinin hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespiti için gerekli işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum taşınmazlarına ilişkin kira bedeli artışları Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) esas alınarak tespit edilmekte ve hesaplanan artış bedeli önceki yıl kira bedeline eklenerek yeni yıl kira bedeli bulunmaktadır. Ne var ki beş yıldan fazla süredir kirada olan taşınmazlarda, emsal ve rayiç bedel mukayesesi yapılmamakta, bu ise söz konusu taşınmaz kira bedellerinin günün rayiç bedellerinden uzaklaşmasına sebep olmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Konut ve Çatılı İşyeri Kiraları ayrımında yer alan ve kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde, kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılacağı, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE'deki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun olarak belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararlarında da yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda hükümler tesis edilmiş ve sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinde, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespit edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, uzun süredir kiralama sözleşmesi devam eden bazı taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin tespitinde, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan sadece TÜFE oranının esas alındığı görülmüştür. Kurum taşınmazlarının kiralama başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması ve bu tarihe kadar kira sözleşme bedellerinin başkaca bir işlem uygulanmadan sadece TÜFE oranında artırılarak belirlenmiş olması, Kuruma ait taşınmaz kira bedellerinin emsal kira bedellerine göre çok düşük kalmasına sebebiyet vermiştir.

2024 yılında yeniden ihalesi yapılan taşınmazlardan bir kısmına ilişkin kira bedelleri ile bu taşınmazların ihale öncesi son kira bedelleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir

Tablo 25: İhale Öncesi ve Sonrası Örnek Kira Tutarlarını Gösterir Tablo

İşyeri	İhalede Oluşan Kira Bedeli (KDV Hariç)	İhale Öncesi Son Kira Bedeli (KDV Hariç)	Artış Oranı (%)
1. İşyeri	1.333.333,00 TL	703.583,64 TL	89,51
2. İşyeri	362.500,00 TL	251.181,16 TL	44,32
3. İşyeri	725.000,00 TL	451.751,00 TL	60,49
4. İşyeri	181.000,00 TL	46.752,00 TL	287,15

2024 yılında yapılan ihalelerde oluşan kira bedellerinin güncel rayiçleri yansıtmama kabiliyetinin yüksek olduğu muhakkaktır. Tablodan da görüleceği üzere uzun yıllar önce kiralanmış ve emsal kira bedelleri göz önünde bulundurularak kira bedeli güncellemesi yapılmamış yerlerde rayiç bedeller ile kira bedelleri arasındaki fark açılmaktadır. Bu fark ilgili taşınmaz boşaltılıp tekrar ihale ile kiraya verildiğinde kapansa da yeniden ihale yapılmayan ve uzun yıllardır kiracılık ilişkisinin devam ettiği taşınmazlarda varlığını sürdürmektedir. Kurum tarafından kiraya verilen 4000'in üzerindeki taşınmazın yarısından fazlasının ilk kiralama tarihinin üzerinden 5 yılın çok üstünde bir sürenin geçtiği düşünüldüğünde kira bedellerinin hakkaniyete göre güncellenmemesi sonucunda Kurum gelirlerinde oluşan kaybın boyutu daha rahat anlaşılabacaktır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; Belediye kiracılarının çoğunluğunun küçük esnaf olduğu, salgın hastalık ve ekonomik krizler nedeniyle bazıları tarafından TÜFE oranındaki artışların bile karşılanamadığı, bununla birlikte bulguda yapılan tespit doğrultusunda kira bedellerinin rayice göre tespit çalışmalarına devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; taşınmaz kira bedellerinde ilk kiralama yılı sonrasındaki her beş yıllık süreler sonunda; TÜFE'deki artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler uyarınca karşılaştırma yapılmalı, emsal ve rayiç kira bedellerine göre düşük kalan taşınmaz kiralamalarında kira bedelinin hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda belirlenmesi amacıyla öncelikle anlaşma yoluyla konu çözüme kavuşturulmalı, bunun olmaması durumunda ise yasal yollara başvurulmalıdır.

BULGU 52: Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması

Taşınır işlemlerine ilişkin kayıtlar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, ayrıntıları aşağıda belirtildiği üzere gerek 10.10.2024 tarihinde yürürlükten kaldırılan Taşınır

Mal Yönetmeliği gerekse de 10.10.2024 tarihli ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yeni Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı bazı hususların bulunduğu görülmüştür.

- Anılan yönetmeliklerin “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, demirbaşların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde “Taşınır Teslim Belgesi” düzenlenmesi gerektiği; “Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi” başlıklı 23’üncü maddesinde ise demirbaşların Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edileceği ve ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen düzenlemelere rağmen kurum binasında yapılan fiili inceleme neticesinde kişilerin kullanımında bulunan bilgisayar ve uçan kamera gibi bazı demirbaşların herhangi bir teslim belgesi düzenlenmeksizin personel tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

- Anılan yönetmeliklerin “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, taşınırların sayım işlemlerinde Yönetmelik ekinde bulunan Sayım Tutanağının düzenleneceği ve taşınırların Sayım Tutanağına taşınır kodu düzeyinde kaydedileceği belirtilmiştir. Söz konusu tutanakta “Taşınır Kodu” sütununun yanında malzemelerin nerede olduğunu belirten sütunlar bulunmaktadır. Bu sütunlara bakarak hangi malzemeden kaç adetin ambarda, ortak alanda veya kişilerin kullanımında olduğu görülebilmektedir.

Yukarıda yer verilen hüküm ve açıklamalar doğrultusunda örnek olarak Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı taşınır yönetim sistemi üzerinde gerçekleştirilen inceleme neticesinde, sistemden alınan “Sayım Tutanağı”nın doğru bilgi sunmadığı; “kayıtlara göre ambarda bulunan miktar” sütunu ile “kayıtlara göre ortak kullanım alanında bulunan miktar” sütunlarının eşit olduğu; fiilen bu alanlarda bulunan miktarları göstermesi gereken sütunların ise boş olduğu tespit edilmiştir.

- Yönetmeliklerin “Dayanıklı taşınırların numaralanması” başlıklı 36’ncı maddesinin birinci fıkrasında, giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği hüküm altına alınmış olmasına rağmen, Kuruma ait bazı dayanıklı taşınırlar için satın alındığı ilk harcama biriminde sicil numarası verilmediği, bu numaraların daha sonra taşınırları devralan harcama birimi tarafından kişilerin kullanımına verilme aşamasında belirlendiği ve yine söz konusu sicil numaralarının bazı taşınırların üzerinde belirtilmediği tespit edilmiştir.

- Yönetmeliklerin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde, harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği’nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca harcama yetkililerinin, taşınır kayıtlarının ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de aynı maddede belirtilmiştir.

Harcama yetkililerinin yukarıda bahsi geçen görev ve sorumluluklarının tam olarak yerine getirebilmeleri için satın alınan malzemelerin ayırt edici özellikleri ile birlikte taşınır sistemine kayıt edilmeleri son derece önem arz etmektedir. Taşınırların genel ifadeler ile kayıtlara alınması daha sonrasında söz konusu taşınırın düşük veya eski modeliyle değiştirilebilme ya da değerli bir parçasının sökülebilmeye riskini açığa çıkarmaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda örnek olarak incelenen iki harcama biriminde de bazı demirbaşların marka, model, ebat, kapasite vs. gibi ayırt edici özelliklere yer verilmeksizin “bilgisayar”, “televizyon” veya “kahve makinesi” şeklinde kaydedildiği tespit edilmiştir.

- Yönetmeliklerin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde, kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek zorunda oldukları; bu personel tarafından gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırların kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı; 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 hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümden de anlaşılacağı üzere özellikle ekonomik ömrünü tamamlamamış taşınırların kullanılmaz hale gelmesi durumlarında söz konusu taşınırları kullanan personelin bu durumun oluşmasına neden olan herhangi bir kusur veya ihmalinin olup olmadığının araştırılması ve böyle bir olayın varlığının tespiti halinde ilgili personele mevzuat çerçevesinde rücu edilmesi gerekmektedir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda örnek olarak Özel Kalem Müdürlüğü'nün hurdaya ayırma işlemlerinin incelenmesi neticesinde, henüz ekonomik ömrünü dahi tamamlamamış, 2021 yılında satın alınmış televizyon ve buzdolabı ile 2020 yılında satın alınmış dizüstü bilgisayarların kullanılmaz hale gelmesinden dolayı hurdaya ayrıldığı ve söz konusu hurdaya ayırma işlemleri öncesinde bu demirbaşları kullanan kişilerin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği noktasında herhangi bir araştırmanın yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve gerekli tedbirlerin alınacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda maddeler halinde sayılan eksiklikler dolayısı ile harcama yetkililerinin, taşınır kayıt ve kontrol süreçlerine ilişkin sorumluluklarının tam anlamı ile yerine getirilmediği tespit edilmiş olup söz konusu eksikliklerin giderilerek taşınır işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi önem arz etmektedir.

BULGU 53: Ön Ödeme Kredilerinin Mal Hizmet Sağlayıcısı Yerine Aynı Birimden Bir Memura Nakden Ödenmesi

Harcama yetkilisi mutemetleri adına açılan kredilere ilişkin kredi ödeme talimatlarının, mal veya hizmet sağlayıcı firmalar lehine düzenlenmesi gerekirken ilgili harcama biriminde görevli başka bir memur adına düzenlendiği, kredi tutarının tamamının söz konusu memur tarafından bankadan çekilerek nakden harcanmak üzere mutemedine geri verildiği ve bu suretle kredi işlemlerinin avans işlemleri gibi yürütüldüğü tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesinde, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği; verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vereceği ve artan tutarı iade edeceği; süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddenin devamında merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde yapılacak ön ödemelere ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan

yönetmelikle düzenleneceği ve diğer kamu idarelerinde ön ödemeye ilişkin usul ve esasların bu madde hükümleri dikkate alınmak suretiyle ilgili mevzuatlarında düzenleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "16 Ön ödemeler" başlıklı 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in 160 İş Avans ve Kredileri Hesabını düzenleyen "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 125'inci maddesinde, mutemetler için tespit olunan avans sınırlarını aşan giderler için mutemetler adına herhangi bir banka veya muhasebe birimi nezdinde kredi açtırılabileceği, kredi ödeme emirlerinin mal alındıkça veya hizmet gördürüldükçe mutemetlerce düzenlenip parasını almak üzere alacaklıya verileceği, adına kredi açılan mutemetin krediye konu tutardan kendi adına kredi ödeme emri düzenleyip para alamayacağı. hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Ön ödeme şekilleri ve uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; avansların, mal veya hizmeti sağlayacak olan kişi veya kuruluşa ödenmek üzere, doğrudan mutemede verileceği; kredilerin ise mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılacağı ve mutemetlerin imza örneğinin, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine gönderileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Açılan kredilerin ilgililere ödenmesi" başlıklı 8'inci maddesinde, mutemet tarafından, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben, detayları mevzuatta belirtilen bilgileri içeren bir kredi ödeme talimatı düzenlenerek hak sahibine verileceği ve ilgili banka veya muhasebe biriminin, bu kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca ön ödeme usul ve esaslarını düzenleyen 55 Sıra No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Ön ödeme uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinde; Ön ödemenin harcama yetkilisi mutemetlerine avans verilmesi ile kamu sermayeli banka nezdinde kredi açılması suretiyle yapılabileceği, avans sınırlarının her yıl Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanacağı, avansın nakit olarak doğrudan harcama yetkilisi mutemedine verilebileceği ancak kredi şeklinde ön ödeme yapılacak giderler için banka nezdinde kredi açılabilceği,

kredinin mutemede nakden verilmeyeceği, harcama yetkilisi mutemedinin mal veya hizmet satın alınan kişi veya kuruluşa ödeme yapılmak üzere, adına kredi açılan banka birimine hitaben Kredi Ödeme Talimatı düzenleyeceği ve Banka tarafından kredi ödeme talimatında belirtilen tutarın hak sahibine ödeneceği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, mevzuatta öngörülen haller ile ivedi veya zorunlu giderler için yapılabilen ön ödeme işlemleri iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Bunlardan ilki olan avans usulü, üst sınırı yılı bütçe kanununda gösterilen nakdin, doğrudan personele verilmesi suretiyle ihtiyaçların söz konusu personel tarafından elden ödeme yöntemi ile karşılandığı usuldür. Ön ödeme işlemlerinin diğer yöntemi ise, avans sınırlarını aşan giderler için mutemetler adına bir kamu bankası nezdinde kredi açılması ve malın veya hizmetin teslim alınması ile birlikte mutemedin mal veya hizmeti sağlayan kişiye ödeme yapılması için, söz konusu banka birimine hitaben kredi ödeme emri düzenlediği ve nihayetinde bankanın hak sahibine ödeme yaptığı kredi usulüdür.

Görüldüğü gibi yılı bütçe kanununda gösterilen avans limitlerini aşan ödemeler için mutemetler adına açılan kredilere konu tutarların, mutemetlerin şahsına veya banka hesabına (zimmetine) geçmesi mevzuatta yapılan düzenlemeler ile kati suretle engellenmiştir. Kredi tutarları ancak mutemetler tarafından, mal veya hizmet satın alınanlar lehine düzenlenmiş “kredi ödeme emirleri” doğrultusunda, nezdinde kredi açılmış banka birimince ilgisine ödenebilecektir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin çeşitli harcama birimleri tarafından gerçekleştirilen ön ödeme işlemlerinin incelenmesi neticesinde, adına 100.000,00 TL ile 1.500.000,00 TL arasında değişen tutarlarda kredi açılan mutemetlerin, birimlerinde görevli başka bir memur lehine düzenledikleri “kredi ödeme emri” ile kredi tutarlarının tamamının söz konusu memur tarafından ilgili bankadan çekilmesini sağladıkları ve daha sonra bu tutarları kişisel banka hesaplarına yatırarak veya nakit şekilde tutarak harcamaları avans usulüne benzer şekilde gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve bundan böyle kredi işlemlerinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, harcama yetkilisi mutemetleri adına açılan ve her hangi bir üst limiti olmayan kredi tutarlarının, mevzuatında öngörüldüğü şekilde, mutemetlerin veya aynı birimde görevli başka bir memurun zimmetine geçmeksizin, ilgilisi adına düzenlenmiş “kredi ödeme

emri” neticesinde, banka tarafından doğrudan mal veya hizmet satıcına ödenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 54: İlk Kez İşe Alınan Şirket Personeli Hakkında Arşiv Araştırması İşlemlerinin Mevzuatta Öngörüldüğü Şekilde Yapılmaması

ABB tarafından alınan doğrudan personel temin hizmeti kapsamında ilk kez işe başlayan şirket personeli hakkında arşiv araştırması işlemlerinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu’nun “Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacaktır” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında; arşiv araştırmasının, statüsü veya çalışma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılacağı düzenlemesine yer verilmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın 4’üncü maddesinde; şirketlerde işe alınacaklarda; güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olması şart koşulmuş, özel güvenlik görevlisi olarak işe alınacakların 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun hükümlerine tabi olacağı, soruşturma ve/veya araştırma taleplerinin ilgili valilik aracılığıyla yetkili mercilerden isteneceği, intikal eden güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması sonuçlarının Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği’ne göre illerde valilikler bünyesinde teşkil edilen değerlendirme komisyonunca değerlendirileceği, ancak vali tarafından uygun görülmesi halinde sonuçların değerlendirilmesinin ilgili idare bünyesinde anılan Yönetmelik’e göre teşkil edilen değerlendirme komisyonuna bırakılabileceği, Şirketin ortakları arasında birden fazla idare bulunması durumunda değerlendirme yetkisinin bırakılacağı idarenin vali tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Gerek Kanun’da gerekse de Usul ve Esaslar’da şirketlerde işe alınacak personelin arşiv araştırmasının yapılması zorunlu tutulmuştur.

Bu çerçevede belediyenin kapsamında en çok personel bulunan personel temin hizmet alımı yaptığı Anfa Güvenlik, Belka ve Belpa şirketlerinde yıl içinde işe başlayan personel hakkında arşiv araştırması işlemlerinin nasıl yürütüldüğü konusu incelenmiştir.

Anfa Güvenlik şirketinde ilk kez işe başlayan personel için yapılan incelemenin 5188 sayılı Kanun çerçevesinde mevzuata uygun yürütüldüğü görülmüştür.

Belka tarafından sunulan personel temin hizmetlerinde ABB'nin farklı birimlerinde ilk kez işe başlatılan personeller olduğu görülmüştür. Yapılan incelemede bu personelden Fen İşleri Daire Başkanlığında istihdam edilenlerin bir kısmı hariç arşiv araştırmasının mevzuata uygun yapılmadığı, belirtilen daire başkanlığında istihdam edilenlerin bir kısmının arşiv araştırmasının ise bu kişilerin işe başlamalarından sonra gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Belpa tarafından yerine getirilen personel temin hizmeti kapsamında da ABB daire başkanlıklarında ilk kez işe başlayan personel söz konusudur. Bu çerçevede mevzuatta yer alan düzenlemelere rağmen Belpa üstünden ABB'nin farklı birimlerinde 2024 yılında ilk kez işe başlatılan personelin hiçbirisi hakkında arşiv araştırması yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; arşiv araştırması işlemi yapılmayan Şirkette yıl içinde işe başlayan personel hakkında gerekli işlemlere başlandığı ifade edilmiştir. Diğer taraftan söz konusu üç şirket, kapsamında en fazla personel olması sebebiyle incelenmiştir. Belediyenin bunlar dışındaki şirketlerinde de yıl içinde işe alınan ve Belediyede istihdam edilen personel hakkında bu işlemlerin yapılıp yapılmadığının tespiti ve devamında gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; şirketler üstünden Belediyede işe başlayacak kişilerin arşiv araştırması işlemleri, mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmalı ve sonucuna göre işlem tesis edilmelidir.

BULGU 55: Belediye Şirketlerinin Çeşitli Kurullarında Yer Alan Üye veya Başkanların Asgari Ücretin Gelir Vergisi İstisnasından Mükerrer Yararlanmasını Önleyecek Bir Mekanizmanın Bulunmaması

Belediye şirketlerinin yönetim kurulu, müdürler kurulu, ortaklar kurulu gibi farklı kurullarında bu kurulların üyesi veya başkanı olarak yer alan daire başkanı ve üstü kadrolardaki yöneticilerinden bazılarının buralardan aldıkları ücretlerin vergilendirilmesinde asgari ücretin gelir vergisi istisnasından mükerrer yararlanmalarını önleyecek bir mekanizmanın bulunmadığı görülmüştür.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun ücretlerde istisnaları düzenleyen 23'üncü maddesinin birinci fıkrasına 7349 sayılı Kanun'la eklenen 18 numaralı alt bentte; "Hizmet erbabının, ödemenin yapıldığı ayda geçerli olan asgari ücretin aylık brüt tutarından işçi sosyal

güvenlik kurumu primi ve işsizlik sigorta primi düşüldükten sonra kalan tutarına isabet eden ücretleri (Şu kadar ki, istisnayı aşan ücret gelirinin vergilendirilmesinde verginin hesaplanacağı gelir dilim tutarları ve oranları, istisna kapsamındaki tutarlar da dikkate alınarak belirlenir. Ödenecek vergi tutarı, bu suretle bulunan vergi tutarının içinde istisna tutara isabet eden kısım düşülmek suretiyle hesaplanır. İstisna nedeniyle alınmayacak olan vergi ilgili ayda aylık asgari ücret üzerinden hesaplanması gereken vergiyi aşamaz. Birden fazla işverenden ücret alanlarda bu istisna sadece en yüksek olan ücrete uygulanır.)” düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde, ABB’nin daire başkanı ve üstü kadrolarında bulunan yöneticilerinin önemli bir kısmının belediye şirketlerinin yönetim kurulu, müdürler kurulu, ortaklar kurulu gibi adlarla ihdas edilmiş organlarda görevli oldukları ve kendilerine buradaki görevleri karşılığında ödemeler yapıldığı görülmüştür. Şirketlerin ücretler hakkında aldığı kararlarda bu kişilere yapılacak ödemelerin net tutar üstünden yapılacağı kararlaştırılmıştır. Bu karar, bu kişilerin belirtilen kurullarda bulunmaları dolayısıyla kendilerine ödenecek ücretle ilgili vergilerin şirketler tarafından karşılanacağını ifade etmektedir. Şirketin ödeyeceği verginin hesabında, bu kişilerin başka bir yerde çalışmadıkları yahut çalışıyorlarsa dahi şirketten aldıkları ücretlerinin daha yüksek olduğu varsayılarak asgari ücretin gelir vergisi istisnasının uygulandığı ve artan verginin olması durumunda bunun ödendiği tespit edilmiştir. Bu uygulama ABB Başkent İnsan Kaynakları AŞ, ANFA Güv. Ltd. Şti., Anket AŞ, Belka AŞ, Belpa AŞ, Beltema AŞ, Bugsaş, İnovatif AŞ, Portaş ve Seğmen Su AŞ’de söz konusu olup belediyenin diğer şirketlerindeki uygulama mevzuata uygundur.

Belirtilen kişiler, yukarıda da ifade edildiği üzere ABB’de yönetici konumunda bulunmaktadır ve ABB’deki ücretleri şirketlerden ödenen ücretten daha yüksektir. Yüksek olan ücret belediye tarafından ödenen ücret olduğuna ve yasal düzenleme istisnanın yüksek olan ücrete uygulanmasını gerektirdiğine göre, asgari ücretin gelir vergisi istisnası bu ücrete uygulanmalıdır. Mevzuatta yer alan düzenlemeler ve somut olay birlikte değerlendirildiğinde bu kişilerin belediyeden aldıkları daha yüksek olan ücretleri için belirtilen istisnanın uygulanması, şirketler tarafından ödenen ücretlerdeyse verginin istisna uygulanmaksızın hesaplanıp ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde konunun sebebi irdelendiğinde belediyede ve şirketlerde mükerrer gelir vergisi istisnası uygulanmasını engelleyecek bir mekanizmanın bulunmadığı görülmüştür. Bu durum bu kişilere belediyenin ödediği ücret yüksek olduğu için belediye açısından kamu zararı oluşturma da şirketlerden ödenen ücretin daha yüksek olduğu bir

ortamda belediyenin uygulayacağı istisnanın kamu zararı oluşturmaya yol açabilecek bir potansiyel taşımaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; gerekli beyannamelerin alınarak tespitler doğrultusunda işlemler yapıldığı belirtilmektedir. Beyannamelerin 2025 yılı için alınması konunun sonraki denetim dönemlerinde takip edilmesini gerektirmektedir.

Sonuç olarak belediyeden ve belediye şirketlerinden belediyenin daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında bulunanlara yapılacak ücret ödemelerinde gerekli koordinasyonun sağlanarak asgari ücretin gelir vergisi istisnasının mükerrer uygulanmasının önüne geçilmesi gerekir.

BULGU 56: Meclis Üyelerinden Bazılarının Asgari Ücretin Gelir Vergisi İstisnasından Mükerrer Yararlanmasını Önleyecek Bir Mekanizmanın Bulunmaması

ABB meclis üyelerinden bazılarının yapılan ödemelerde asgari ücretin gelir vergisi istisnasından mükerrer yararlanmasını önleyecek bir mekanizmanın kurulmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Huzur ve izin hakkı" başlıklı 32'nci maddesinde, meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için huzur hakkı ödeneceği, bu huzur hakkının da belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin yedinci fıkrasında, belediye meclis üyelerinden belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirileceklerle ilişkin düzenleme ve şartlara yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye meclisi" başlıklı 12'nci maddesinde büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanlarının, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olduğu belirtilmiştir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un; "Büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısı" başlıklı 6'ncı maddesinde, büyükşehir belediye meclislerinin nasıl teşekkül edeceği detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun ücretlerde müteferrik istisnaları düzenleyen 23'üncü maddesinin on sekizinci fıkrasında; hizmet erbabının, ödemenin yapıldığı ayda geçerli olan asgari ücretin aylık brüt tutarından işçi sosyal güvenlik kurumu primi ve işsizlik sigorta primi düşüldükten sonra kalan tutarına isabet eden ücretleri gelir vergisinden istisna tutulmuş, birden fazla işverenden ücret alanlarda bu istisnanın sadece en yüksek olan ücrete uygulanacağı belirtilmiştir.

İlgili düzenlemelerden büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediye başkanıyla birlikte ilçe belediyelerinin başkanları ve ilçe belediye meclisi üye sayısının artık sayılar dikkate alınmaksızın beşte biri kadar, seçilme sırasına göre tespit edilecek sayıdaki ilçe belediye meclisi üyesinden teşekkül edeceği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan belediye başkanı tarafından meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarının 2972 sayılı Kanun'a göre yapılacak belirlemede büyükşehir belediye meclisine üye olabilme ihtimali de bulunmaktadır.

Bu şekilde büyükşehir belediye meclisini oluşturan kişilere meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları günler için, büyükşehir belediye başkanı için öngörülen brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere ödeme yapılmaktadır.

Bu aşamada, büyükşehir belediye meclisi üyesi olan ilçe belediye başkanlarıyla ilçelerinde belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilen meclis üyelerinin kendilerine hangi belediyeden yapılacak ödemenin daha yüksek olduğunun tespitini yapmak gerekir.

Bu çerçevede Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclisi üyelerine herhangi bir ayda verilecek ödeneğe esas gösterge en fazla 38.715 olarak hesaplanmaktadır. Ankara'da nüfusu en az olan Evren ilçesinin belediye başkanına ve meclis üyelerinden görevlendirilecek belediye başkan yardımcısına verilecek ödenek miktarına esas gösterge ise sırasıyla 72.280 ve 48.187 olarak tespit edilecektir.

Bu durumda bu kişilerin büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi dışında herhangi bir yerden ücret geliri elde etmediği varsayımı altında, buralardan elde edecekleri ücretlerden ilçe belediyesinden ödenen yüksek olanı için 193 sayılı Kanun'da yer alan asgari ücretin gelir vergisi istisnasının uygulanması gerekecektir. Diğer bir ifadeyle bu kişilere büyükşehir belediye meclisindeki görevleri karşılığında yapılacak ücret ödemesinde asgari ücretin gelir vergisi istisnasının uygulanmaması için gerekli mekanizmalar kurulmak suretiyle tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasında ilçe belediyelerinde belediye meclisi üyesi olup belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilen kişilerin bulunduğu görülmüştür. Bu kişilerden ve büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi ilçe belediye başkanlarından bazılarına büyükşehir belediye meclisinde bulunmaları sebebiyle yapılan ödemelerde asgari ücretin gelir vergisi istisnasının uygulanmasını engelleyecek bir mekanizmanın bulunmadığı tespit edilmiştir. Oysaki ödemenin yapıldığı ayda ilgili belediyenin internet sayfasında yapılacak bir araştırmayla kişilerin bu durumda olup olmadıkları kolaylıkla tespit edilebilecektir.

Kamu İdaresi cevabında; birden fazla işverenden ücret alınması durumunda asgari ücretin gelir vergisi istisnasının en yüksek ücretin elde edildiği işveren tarafından uygulanacağı fakat burada hangi ücretin en yüksek olduğunun tespiti açısından hizmet erbabının vereceği beyana atıf yapan 319 seri numaralı Gelir Vergisi Genel Tebliği'nin 7'nci maddesine yer verildiği, buradan hareketle beyanda bulunma yükümlülüğünün hizmet erbabında bulunduğu ifade edilmektedir. Belediyenin yukarıda yer alan mevzuatı ifade edip faaliyetlerinde buna dikkat etmemesi doğru bir uygulama değildir. Zira Bulguda belirtilen kişiler için asgari ücret gelir vergisi istisnası ABB tarafından uygulandığına göre bu kişilerin beyanlarının Belediyeye verilmiş olması gerekmektedir. Fakat mevzuat hükümlerine göre istisnanın ABB tarafından uygulanmaması gerektiği sonucuna ulaşıldığında beyan verme sorumluluğunun kişilerde olduğunu hatırlatmak bu kişilere uygulanan istisnanın herhangi bir beyana dayanmaksızın uygulandığını ifade etmektedir. Ortaya çıkan bu durum, Bulguda işlenen asgari ücretin gelir vergisi istisnasının mükerrer uygulanmasını engelleyecek bir mekanizma olmadığının başka bir ifadesidir.

Sonuç olarak büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasında bulunan ilçe belediye başkanlarıyla ilçe belediyelerinde belediye meclisi üyesi olup belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilen kişilere yapılacak ücret ödemelerinde asgari ücretin gelir vergisi istisnasının mükerrer uygulanmasını önleyecek mekanizmaların kurulması yapılan işlerin mevzuata uygunluğunun temin edilmesi noktasında önem arz etmektedir.

BULGU 57: Belediye Şirketleriyle Yapılan Sözleşme Yenilemelerinde Yeni İşyeri Sicil Numarası Alınması

ABB'nin belediye şirketlerinden aldığı doğrudan personel temin hizmeti kapsamındaki sözleşme ilişkilerinde sözleşmesi yenilenen her işyerinde yeni işyeri sicil numarası alındığı tespit edilmiştir.

ABB personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, kendisinin veya bağlı idarelerinin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerle bu şirketlerin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketler aracılığıyla gördürmektedir. Söz konusu hizmetler genel olarak yıllık yapılan sözleşmelerle yürütülmektedir. 2024 yılında mahalli idareler seçimlerinin bulunması, bu yıl için yapılan sözleşmelerin yıllık değil seçimlerin içinde bulunduğu ayı takip eden altıncı ayın sonuna kadar yapılmasına sebep olmuştur. Böyle olunca yıl içinde sözleşmelerin yenilenmesi gerekmiştir. Diğer bir ifadeyle 2024 yılının ilk dokuz ayı için sözleşme yapılan işyerlerinde yılın kalan üçüncü ayında ikinci kez sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşme ve ödeme evraklarının incelenmesi neticesinde, aynı yerler için yapılan sözleşmelerdeki sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklı işyeri sicil numaralarının farklı olduğu tespit edilmiştir. Bu farklılık faydalanılacak asgari ücret destek tutarlarında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Geçici 101’inci maddesinde yer alan şartların sağlanıp sağlanmadığı konusunda önceki işyeri bilgisinden hareketle bir sorgulama yapılmasını imkânsız kılmaktadır.

Örneğin; 2024 yılının herhangi bir ayında asgari ücret desteğinden faydalanılabilecek gün sayısının 2023 yılının aynı ayına ilişkin prime esas günlük kazancı 671 Türk Lirası (toplu iş sözleşmesine tabi özel sektör işverenlerine ait işyerleri için 1.341 Türk Lirası) ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmeyeceği düzenlenmiştir. Ancak bu sorgulamanın sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için önceki yılın aynı ayında verilen belge veya beyannamelerden hareketle prime esas günlük kazancı belirtilen tutar ve altında olan prim ödeme gün sayılarının tespit edilebilmesi gerekmektedir. Bu bağlantının işyeri sicil numarası üstünden yapılacağı aşîkârdır. Fakat yapılan sözleşmeler için yeni işyeri sicil numarası alınması bu bağlantının kopmasına ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının önceden devam eden işyeri için değil yeni tescil edilen işyerleri üstünden kontrol edilebilmesine sebep olmaktadır.

Bu durum işyeri sicil numarasının her sözleşme için yenilenmesinin sonuçlarından yalnızca biridir. Her ne kadar bu bağlantının kopması neticesinde şirketler imzalanan sözleşmelerin ilk ayında bu destekten faydalansalar da 5510 sayılı Kanun’un belirtilen maddesinin dokuzuncu fıkrasında yer alan düzenleme gereğince faydalanılan destek tutarlarının ABB tarafından şirketlere ödenecek hakedişlerden kesilip SGK’ya gönderilmesi gerekmektedir. Ancak bu destek tutarları ABB tarafından SGK’ya gönderilmemiştir. Bu suretle, şirketlerin sözleşme yenilemesi çerçevesinde aynı işyerleri için yeni sicil numaraları almaları sonucu faydalandıkları asgari ücret destek tutarları her ne kadar şirketlerin

hakedişlerinden kesilse de bu tutarlar SGK'ya gönderilmeyerek belediyede kalmakta ve belediye tarafından kullanılmaktadır.

Bu çerçevede sebebi ne olursa olsun, işyeri değişmediği sürece imzalanan sözleşmelerden kaynaklı olarak işyeri sicil numarasının değiştirilmemesi, sosyal güvenlikle ilgili işlemlerin aynı işyeri sicil numarası üstünden yürütülmesi önem arz etmektedir.

BULGU 58: Belediye Şirketlerine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Çeşitli Hatalar Bulunması

Belediye şirketlerinden yapılan doğrudan personel temin hizmet alımlarında fiyat farkı olarak ödenen aile yardımı için sosyal güvenlik primi hesaplandığı ve yapılan yol-yemek kesintilerine sözleşme gideri ve genel gider ile firma karının eklenmediği tespit edilmiştir.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin "Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları" başlıklı 97'nci maddesinin yedinci fıkrasının (c) bendinde;

"Sigortalılara aile zammı adı altında yapılacak ödemelerin, sigortalının hizmet akdinin devam etmesi şartıyla fiilen çalışmasının olup olmadığı üzerinde durulmaksızın, sigortalının eşinin Kanuna tabi zorunlu sigortalı olmayı gerektirecek şekilde çalışmaması ve Kurumdan gelir veyahut aylık almaması durumunda, aylık asgari ücretin %10'u, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin mülga (C) fıkrası kapsamında çalışan sigortalıların aynı şartları haiz eşi için % 20'si oranındaki tutarı prime esas kazançların hesaplanmasında dikkate alınmaz." düzenlemesi yer almaktadır.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin sigortalılara ödenen aile zammının prime esas kazançta nasıl dâhil edileceğine ilişkin düzenlemesi incelendiğinde, çalışanlara aile zammı olarak ödenen tutarların asgari ücretin % 10'una karşılık gelen kısmının, sigortalının eşinin Kanuna tabi zorunlu sigortalı olmayı gerektirecek şekilde çalışmaması ve Kurumdan gelir veyahut aylık almaması durumunda prime esas kazançta dâhil edilmeyeceği görülür.

Yapılan incelemelerde ABB'nin doğrudan personel temin hizmeti aldığı şirketlerin toplu iş sözleşmelerinde bekarlar, çocuklu kişiler ve evli kişiler için olacak şekilde farklı kategorilerde aile yardımı ödemesinin düzenlendiği görülmüştür. Bu hizmet alımları için yapılan hakedişlerde fiyat farkı olarak ödenen aile yardım tutarının tamamına sosyal güvenlik primi hesaplanmıştır. Fakat yukarıya alınan mevzuatta belirtildiği üzere, sigortalının eşinin

5510 sayılı Kanun'a tabi olmayı gerektirecek bir çalışmasının olmaması yahut SGK'dan aylık veya gelir almaması durumunda çalışanlara ödenen aile yardım tutarı prime esas kazanca dâhil edilmeyecektir.

Doğrudan personel temin hizmeti çerçevesinde çalışan kişilerden evli olup yönetmelikte belirtilen durumda olanlar bulunmaktadır. Şirketler nezdinde bu durumda olan kişilerin tespiti yaptırılmalı ve bu kişilere ödenen aile yardımı için sosyal güvenlik primi hesaplanmamalıdır.

Diğer taraftan ABB'nin doğrudan personel temin hizmeti almış olduğu işler için belediye şirketlerinin bazılarının tekliflerinde sadece yemek ücreti diğerlerindeyse yol ve yemek ücreti bulunduğu görülmüştür. Yol ve/veya yemek ücretlerine ilişkin teklifler 22 gün üstünden verilmiştir. Bu durum, ilgili ayda sözleşme konusu herhangi bir çalışanın 22 günden az fiili çalışmasının olması durumunda yol ve/veya yemek ücretlerinden kesinti yapılmasını gerektirmektedir.

Yol ve/veya yemek ücretlerine ilişkin sözleşme ve diğer dokümanlarda yer alan düzenlemeler incelendiğindeyse bu sosyal haklara ilişkin tutarların şirketlerin tekliflerinde yer aldığı ve bunun sonucu olarak bu tutarlar için % 4 oranı üstünden sözleşme gideri ve genel gider ile % 7 oranı üstünden firma karı hesaplandığı görülmüştür. Bu haklara ilişkin fiyatlandırma 22 gün üstünden yapılmıştır. Bu düzenlemeler, herhangi bir çalışanın ay içinde 22 günden az fiili çalışma gününün bulunması durumunda bu kişiler için teklife dâhil yol ve/veya yemek ücretlerinden bir kesinti yapılmasını gerektirmektedir. Fakat bu tutarlar şirketlerin tekliflerine dâhil olduğu ve bunlar için de sözleşme gideri ve genel gider ile firma karı hesaplandığına göre bu haklar için yapılacak kesintilerde de bu haklara ilişkin ücretlerin yanında bunlar üstünde hesaplanan sözleşme gideri ve genel gider ile firma karının da kesintiye dâhil edilmesi gerekir.

Yapılan incelemelerde, hali hazırda hakedişlerde görülen kesintilerin yol ve/veya yemek ücretleriyle sınırlı olduğu tespit edilmiştir. Halbuki yukarıya alınan sözleşme ve diğer dokümanlardan anlaşıldığı üzere şirketlerin tekliflerinde yer alan yol ve/veya yemek ücretleri için de sözleşme gideri ve genel gider ile firma karı hesaplanmaktadır. Bu şartlar altında, çalışanların ay içinde fiilen 22 günden az çalıştıkları dönemlerde kendileri için yapılacak yol ve/veya yemek kesintilerinde bunların tutarlarının yanında toplamda % 11'lik bir değere ulaşan sözleşme gideri ve genel gider ile firma kârının da düşülmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; hakedişlerde aile yardımı ödemesi yapılan kişilerden mevzuattaki şartları taşıyanların prime esas kazançlarına, ödenen aile yardımı tutarlarının dâhil edilmemesi ile ay içinde 22 günden az çalışanlar için yapılan yol ve yemek kesintileri hesabına sözleşme gideri ve genel gider ile firma kârının dahil edilmesi çalışmalarına başlandığı ifade edilmektedir. Belirtilen işlemlerin bulguya esas alınanlar dışındaki diğer şirketlerde de uygulanması ve sistemin bir bütün halinde düzeltilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak çalışanlardan mevzuatta belirtilen şartları taşıyanlar için ödenen aile yardımı tutarlarının prime esas kazançta dâhil edilmemesi ve ay içinde fiilen 22 günden az çalışanlar için yapılacak yol ve/veya yemek kesintileri hesabına sözleşme gideri ve genel gider ile firma kârının dahil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 59: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kurum personel işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle yüksek miktarda birikmiş yıllık izin süresi bulunan kişilerin olduğu tespit edilmiştir.

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 şartları taşıyan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve bu izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 59'uncu maddesinde ise 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 belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlere ilişkin çeşitli hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği hüküm altına alınmış, bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yukarıda belirtilen

Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 ve 2024/7 sayılı genelgelerde de; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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 esas alınarak hesaplanmaktadır. Bu ise söz konusu işçiye yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, 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 incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinde görev alan kadrolu 135 işçiden 30 kişinin 100 ile 200 gün arasında, 36 kişinin 200 ile 300 gün arasında, 20 kişinin 300 ile 400 gün arasında, 13 kişinin 400 ile 500 gün arasında, 2 kişinin ise 500 ile 600 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından tam olarak düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında; Belediye içinde konuyla ilgili olarak çıkarılan genelgelerden ve birimlere yazılan yazılardan bahsedilmiştir. Konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Kuruma ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 60: Bütçe İçi İşletme Kurulmaması

Belediye tarafından yapılan bazı faaliyetler sonucunda KDV elde edilmesine rağmen, bu faaliyetlere ilişkin bütçe içi işletme kurulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, bütçe içi işletme kurulmasına belediye meclisinin karar verebileceği belirtilmiştir. Mezkûr Kanun'un "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde ise belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, *"işletme", "mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan, özel gelir ve giderleri olan (...), belediyeler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri"* şeklinde tanımlanmıştır. Mezkûr Yönetmelik'te, bütçe içi işletmenin, mahalli idare bünyesinde bir birim gibi kurulacağı ve harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin de mahalli idare harcama biriminde olduğu gibi belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde, işletmenin ticari işlerine ilişkin giderleri dışında kalan personel giderleri, prim giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı ve işletme ödeneğinin ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği belirtilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı ve işletmenin kurumlar vergisine tabi faaliyetlerinin, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak bu Yönetmelik hükümlerine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından ücret karşılığı işletilen kreş, salon kiralama ücreti gibi 100'den fazla faaliyetten gelir ve bu gelire ilişkin KDV hesaplanmasına rağmen bu faaliyetlerin bütçe içi işletme olarak işletilmediği görülmüştür. Oysaki bu faaliyetler ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen, Kurum için özel bir gelir niteliğinde olan ve bu gelirlere ilişkin özel giderleri bulunan faaliyetlerdir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, daha önceden kurulmuş bütçe içi işletmenin genişletilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak özel gelir ve gideri bulunan bu faaliyetlere ilişkin, belediye meclis kararı sonrası, ilgili Bakanlıktan izin alınarak bütçe içi işletme kurulması ve bu işletmelerin bütçe ve muhasebe işlemlerinin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 61: Bütçe Tertiplerinin Yanlış Kullanılması ve Ödenek Aktarmalarının Hatalı Yapılması

Muhasebe kayıtları incelendiğinde bazı hizmet alımlarıyla yapım işi için bütçe tertiplerinin yanlış kullanıldığı ve ödenek aktarmalarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Bütçede ödenekler, ödeneğin hangi birim tarafından fonksiyonel sınıflandırmadaki hangi hizmet için kullanılacağına bilgisini ihtiva eden tertipler düzeyinde gösterilmektedir. Tertiplerde yer alan ödeneklerin kullanımıyla ilgili düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve yılı bütçe hazırlama rehberlerinde bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde meclisin görevleri arasında bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak da yer almaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarma aynı Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde encümenin yetkisine bırakılmıştır. Bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki kalan tüm aktarmaları mezkûr Kanun'un 38'inci maddesine göre belediye başkanı yapmaktadır. Diğer taraftan Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yedek ödenek" başlıklı 38'inci maddesinde de yedek ödenekten yapılacak aktarmalarla ilgili yetki encümene bırakılmıştır.

Mevzuatın incelenmesinden tertiplere konulan ödeneklerin yetkili kurullar veya kişilerce mevzuattaki sınırlamalar çerçevesinde diğer tertiplere aktarılabilmesi anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle bir tertipteki ödenek aktarma yapılmadıkça tertip diziliminde yer alan iş dışında kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemelerde bazı doğrudan personel temin hizmeti işinde çalıştırılan personelin yol ücretlerine ilişkin ödemelerin bütçenin hizmet alım tertiplerinde yer alan ödeneklerden yapılması gerekirken cari transferler tertibinden yapıldığı ve 16 derslikli okul ve

spor salonu yaptırma işine ait ödemelerin de bütçenin sermaye giderleri tertibinden yapılması gerekirken transferler tertibinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu şekilde yanlış kullanılan ödenek miktarı, hizmet alımlarına ilişkin tertipten çıkması gerekirken transferler tertibinden ödenen işlerde 11.604.167,59 TL, sermaye giderleri tertibinden ödenmesi gerekirken transferler tertibinden ödenen yapım işinde 12.850.117,02 TL olup toplamda 24.454.284,61 TL'dir.

Diğer taraftan ödenek aktarmalarının incelenmesi neticesinde bütçede kurumsal kodlama yapılan birimlerle fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalardan belediye başkanı ve encümen tarafından yapılanların bulunduğu tespit edilmiştir. Belediye başkanı tarafından yıl içinde bu şekilde 3 kez aktarma yapılmıştır ve aktarılan tutar 538.221.104,90 TL'dir. Encümen tarafındansa yıl içinde bu şekilde yapılan aktarmaların sayısı 5 olup aktarılan tutar 716.725.000,00 TL'dir. Mevzuatta yer alan düzenleme, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimlerle fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmada yetkinin büyükşehir belediye meclisinde olduğunu ifade etmektedir. 5393 sayılı Kanun'un bu düzenlemesi karşısında belediye başkanı ve encümen tarafından bütçede kurumsal kodlama yapılan birimlerle fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapılması mevzuata uygun olmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında; personel temin hizmeti kapsamında çalıştırılan işçilere yapılan yol ücreti ödemelerinin transferler tertibi yerine mal ve hizmet alımları tertibinden yapılacağı, ödenek aktarmalarında kanun ve yönetmeliklerde belirlenmiş çerçeveye riayet edileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan deprem bölgesinde yapılan bir okulun inşa çalışmalarındaki harcamaların muhasebe kaydında transferler tertibinin kullanılması okulun hibe edileceğinden bahisle gerekçelendirilmektedir. Her ne kadar hibe edilecekse de okulun kabul işlemlerinin ABB tarafından yapılacak olması ve bu aşamaya kadar tüm süreçlerde ABB'nin sorumluluğunun bulunması, kabul aşamasına kadar yapılacak tüm harcamaların sermaye giderleri tertibinden yapılmasını ve sonrasında hibe işleminin transferler kalemine gider yazılarak gerçekleştirilmesini gerektirmektedir.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde; bütçede öngörülen ödeneklerin konulduğu tertipte yer alan işlere münhasıran kullanılması, farklı bir işe ilişkin ödenek ihtiyacı oluşması durumunda mevzuatın verdiği yetki çerçevesinde aktarma yapılması gerekmektedir.

BULGU 62: Kredi Kartı Tahsilatlarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde Öngörülen Sürede Belediye Hesaplarına Aktarılmaması

Kredi kartı tahsilatlarının belediye hesaplarına aktarılmasıyla ilgili olarak yapılan incelemelerde, bazı aktarımların Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde öngörülen sürelerle uymadığı tespit edilmiştir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde ABB'nin çeşitli hizmetler için kamu bankalarının pos cihazları aracılığıyla kredi kartı tahsilatı yaptığı görülmüştür. Bu şekilde yapılan tahsilatların süresinde belediyenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılıp aktarılmadığının incelenmesinde azami 20 günlük sürenin aşıldığı, 24 günü bulan aktarım sürelerinin bulunduğu dönemler tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; konuyla ilgili olarak bankalarla yazışmalar yapıldığı belirtilmekteyse de sorunun ortaya çıkmasında etkili olan, protokollerde yer alan bloke süresinin gün sonu işleminin yapıldığı saat dikkate alınmaksızın bu işlemin yapıldığı günü takip eden günden itibaren başlaması, gün sonu işlemlerinde gecikmelerin yaşanması ve buna bağlı olarak bloke süresinin geç başlaması ile tatil günlerine denk gelen bloke süresi bitişlerinde Belediye hesaplarına aktarımların takip eden ilk iş gününe kaymasına ilişkin bir işlem yapılmadığı görülmektedir.

Bu aktarımların süresinde yapılmaması, belediyenin bu şekilde tahsil edilen kaynakları kullanamaması ve bunları nemalandırarak gelir elde edememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların mevzuatta belirtilen 20 günlük süre içinde belediyenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktarımının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 63: Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında Kayıtlı Tutarların Önemli Bir Kısım Uzun Vadeli Olmasına Rağmen Kısa Vadeli Hesapta Takip Edilmesi

Muhasebe sisteminde yapılan incelemeler neticesinde, kısa vadeli alınan depozito ve teminatlar hesabının yılsonu bakiyesinde yer alan tutarların önemli bir kısmının dönem ayırıcı

hesapların kullanılmasını gerektirecek şekilde uzun vadeli olduğu fakat uzun vadeli hesaplarda kayıtlı olmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabının niteliğinin düzenlendiği 257'nci maddesinde, bu hesabın mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile, vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı;

430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabının niteliğinin düzenlendiği 320'nci maddesinde ise bu hesabın mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik düzenlemelerinden, nakdi teminatlardan vadesi belli olmayan yahut 1 yıla kadar vadeli olanların kısa vadeli hesapta, vadesi 1 yıldan uzun olanlarınsa uzun vadeli hesapta takip edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Yapılan incelemelerde, ABB'ye nakden verilen teminat ve depozitoların tamamının kısa vadeli hesaba kaydedildiği ancak bunların önemli bir kısmının bir yıldan uzun vadeli olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, kısa vadeli hesapta takip edilen depozito ve teminatların vade bilgisinin muhasebe biriminde bulunmadığı ifade edilerek bulgu konusuna iştirak edilmiştir. Bu durum birimler arası iletişim ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan depozito ve teminatların vadesine göre ilgili hesaplara alınması yönünde çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

Dönem ayırıcı hesapların kullanılmaması muhasebe kayıtları üstünden yapılan incelemelerde depozito ve teminatların tamamının kısa vadeli olduğu yanılgısına ve muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtmamasına sebep olmakta, dönemsellik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu durum Bilançoda 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının gerçek durumu göstermemesine ve 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının mali tabloda yer almamasına yol açmıştır. Muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtması muhasebenin en temel ilkelerinden olduğundan depozito ve teminatların vadelerine uygun hesaplarda takip edilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 64: 2024 Yılı Açılış Kaydında Hatalar ve Tutarsızlıklar Bulunması

Muhasebe kayıtları üstünde yapılan incelemeler sonucunda; 2024 yılı açılış kaydının 2023 yılı kapanış kaydı ve taşınır hesabıyla uyumlu olmadığı, 5 yıl öncesine ait bütçe emanetlerinin tamamının bütçeye gelir kaydedilmemesi sebebiyle bu hesap detayının açılış kaydında yer aldığı, geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonucu hesabının 5 yıl öncesine ait detayında yer alan tutarın net değer hesabına alınmaması sebebiyle açılış kaydında yer aldığı tespit edilmiştir.

a) Açılış Kaydının 2023 Yılı Kapanış Kaydıyla Uyumlu Olmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

“Dönem sonu işlemleri” başlıklı 480'inci maddesinin üç ve dördüncü fıkralarında, her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkililerinin dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkaracakları, hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesapların yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil edeceği, dönem sonunda son yevmiye olarak borç ve alacak bakiyesi veren hesapların kapatılmasını sağlamak için kesin mizanda borç bakiyesi veren hesaplar alacak kaydı yapılarak, alacak bakiyesi veren hesaplar ise borç kaydı yapılarak muhasebe döneminin kapatılacağı belirtilmiştir.

“Dönem başı işlemleri” başlıklı 481'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, mali yılın başında muhasebe kayıtlarının açılmasını sağlamak üzere bilançoda yer alan hesapların açılış kaydı yapılarak dönemin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Bu düzenlemelerden cari yıl açılış kayıtlarının yapılmasına esas alınacak işlemin, önceki yıl dönem sonu işlemleri sonucunda oluşturulacak kesin mizana göre yapılacak kapanış kaydı olduğu anlaşılmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak cari yıl açılış kaydının önceki yıl kapanış kaydıyla uyumlu olması gerekir. Yapılan incelemelerde 2023 yılı kapanış kaydında yer alan 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabının bakiyesiyle 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının bakiyesinin 2024 yılı açılış kaydına farklı yansıtıldığı görülmüştür.

b) Açılış Kaydının 2023 Yılı Taşınır Hesabıyla Uyumlu Olmaması

2023 yılında yürürlükte bulunan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Taşınır yönetim hesabı” başlıklı 34'üncü maddesinde; harcama yetkilileri tarafından Sayıştaya verilecek taşınır yönetim hesabının; önceki yıldan devreden taşınırlar ile yılı içinde girenleri, yılı içinde çıkışı yapılan

taşınırlar ile ertesi yıla devredilenleri ve yılsonunda yapılan sayım sonucu bulunan fazla ve noksanları göstereceği, muhasebe yetkilisinin, gönderilen cetvellerdeki kayıtları muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırıp uygunluğunu onaylayacağı ve harcama yetkilisine geri göndereceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik düzenlemelerinden taşınır yönetim hesabının ertesi yıla devredilecek taşınırları göstereceği ve hesabı oluşturan cetvellerin de muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunun kontrol edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Yapılan incelemelerde, 2023 yılı taşınır hesabını oluşturan cetvellerde yer alan tutarların 2024 yılı açılış kaydındaki taşınır hesaplarına ilişkin tutarlardan farklılık arz ettiği görülmüştür.

c) Açılış Kaydında 320 Bütçe Emanetleri Hesabının 5 Yıl Öncesine Ait Detayının Bakiye Vermesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 320 Bütçe Emanetleri hesabının işleyişinin düzenlendiği 249'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde de benzer bir düzenlemeye yer verilmiş, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedileceği, gelir kaydedilen tutarların mahkeme kararı üzerine ödenebileceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinde, dönem sonu işlemleri detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda bütçe emanetleri hesabında kayıtlı olan tutarların zamanaşımı süresine göre bütçe emanetleri hesabının ilgili yardımcı hesabına aktarılması gerektiği, bu nedenle bu hesaba borç ve alacak kaydedileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların bütçe emanetleri hesabına alınacağı, bu hesapta takip edilip malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği, gelir

kaydedilecek tutarın tespitinin dönem sonu işlemleri arasında sayılan yaşlandırma işlemiyle yapılacağı anlaşılmaktadır.

ABB tarafından 2023 yılı dönem sonu işlemlerinde 320 Bütçe Emanetleri hesabının 5 yıl öncesinde bu hesaba alınmış tutarları gösteren detayında bulunan ve 5'inci yılın sonunda halen istenmediği muhasebe kayıtlarından anlaşılan 6.151.700,36 TL gelir kaydedilmemiştir. Bu tutarın gelir kaydedilmemesinin sonucu olarak 320 Bütçe Emanetleri hesabının 5 yıl öncesinde bu hesaba alınan tutarları gösteren detayı 2024 yılı açılış kaydında olması gerekenden bu tutar kadar daha yüksek bir değerle yer almıştır.

d) Açılış Kaydında Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının 5 Yıl Öncesine Ait Detayının Bakiye Vermesi

Yönetmelik'in "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinde, dönem sonu işlemleri detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları hesabında kayıtlı tutarların bu hesapların ilgili alt bölümüne aktarılması için bu hesaba borç ve alacak kaydı yapılacağı düzenlenmiştir.

Bu düzenleme dönem sonu işlemlerinde geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonucu hesabında yer alan tutarların yaşlandırılacağı ve bu hesapta takip edilen 5 yıllık faaliyet sonuçlarının değer hareketleri hesabına aktarılacağıyla ilgilidir. Bu çerçevede yapılan incelemelerde, 2023 yılı dönem sonu işlemlerinde yapılan yaşlandırma işlemiyle 5 yıl öncesinin değil 4 yıl öncesinin faaliyet sonucunun değer hareketleri hesabına aktarıldığı ve bunun sonucunda geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonucu hesabının 5 yıl öncesine ilişkin bakiyesinin 2024 yılı açılış kayıtlarında yer aldığı tespit edilmiştir. Böylece 2024 yılı açılış kayıtlarında geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları hesabı olması gerekenden 310.974.300,43 TL daha yüksek bir tutarla yer almıştır.

Kamu İdaresi cevabında; bulgunun

(a) bendiyle ilgili olarak tespit edilen kayıt hatasının 2023 yılı kayıtlarında yapılmak istenen düzeltmenin 2024 yılı kayıtlarında yapılmasından kaynaklandığı,

(b) bendiyle ilgili olarak muhasebe kayıtları ve taşınır envanter kayıtları karşılaştırılarak tespit edilen hataların muhasebe işlem fişi ile düzeltileceği,

(c) bendiyle ilgili olarak hesap kodlarında yer alan alacak ve borçların yaşlandırma işlemlerinin bulguda belirtilen tespit doğrultusunda yerine getirileceği,

(d) bendiyle ilgili olarak yapılan işlemin yazılım sistemindeki bir hatadan kaynaklandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak muhasebe sisteminin güvenilirliği ve tutarlılığı açısından açılış kaydının önceki yıl kapanış kaydıyla ve önceki yıl taşınır hesabıyla uyumlu olması, dönem sonu işlemlerinin kontrol edilerek yapılan işlemlerin mevzuatta belirlenen işlemlere uyumunun sağlanması gerekmektedir. Özellikle bu gibi her yıl düzenli olarak yapılan işlemlerin bilişim sistemleri tarafından otomatik olarak yapıldığı hususu da göz önüne alınırsa bu kontrol faaliyetlerinin önemi daha açık bir şekilde anlaşılabacaktır.

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
Sokak Hayvanlarının Verdiği Zararlar Nedeniyle Açılan Davaların Belediye Mali Yük Getirmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Gerekli işlemler tam olarak yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin Sorumluluğu Altında Bulunan ve Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bu bulgu ve ecrimisile ilişkin diğer bir bulgu tek bulguda birleştirilmiştir.
Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Gerekli düzenlemeler 2024 yılından sonra yapıldığı ve 2024 mali tablolarında hata devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İlgili ilçe belediyeleri ile bazı yazışmalar yapılmasına rağmen herhangi bir sonuç alınamadığı için bulgu konusu edilmiştir.
Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bazı ilçeler bağlamında sorun devam ettiğinden dolayı bulgu konusu edilmiştir.
Bazı İşyerlerinin İlan ve Reklamlarına Ait Vergi Gelirlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bu konu, İlan ve Reklam Vergisi Faaliyetlerinin ve Beyanlarının Kontrolüne Yönelik İşlemlerin Yapılmaması bulgusunda işlendi.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İşçilerden izin kullanmayanlar bulunduğu için bu husus bulgu konusu edilmiştir.

Eryaman Stadyumunda Yapılan İlan ve Reklamlardan Vergi Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	"İlan ve Reklam Vergisi Faaliyetlerinin ve Beyanlarının Kontrolüne Yönelik İşlemlerin Yapılmaması" başlıklı bulguda detaylı şekilde bulgu konusu edilmiştir.
İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal Kira Bedellerine Göre Güncellenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Ticaret Odası Rayiçlerinin İhale Tarihinin İçinde Bulunduğu Ayın Fiyatına Dönüştürülmesinde Hata Yapılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bazı daire başkanlıklarında hatalı uygulama devam etmektedir. Bulgu konusu edilmiştir.
Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Esnaf Odasına Kiralanması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullanılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bu bulgu ve ecrimisile ilişkin diğer bir bulgu tek bulguda birleştirilmiştir.
Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Şirketine Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Gerekli işlemler yapılmadığı için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Olarak Gönderilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Yıl sonu Kesin Mizanında yapılan kontrollerde aktarılmayan paylar olduğu tespiti müteakip konu rapora alındı.

Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Yıl sonu Kesin Mizanında yapılan kontrollerde aktarılmayan paylar olduğu tespitini müteakip konu rapora alındı.
--	------	----------------------------	---