T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Ekim 2019

İÇERİK

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **246**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 7
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 16
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 16
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 16
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 17
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 19
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 20
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 30
9. EKLER 213

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 13
Tablo 2:Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 14
Tablo 3:Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 14
Tablo 4: Denetim Kartı Kullanım Sayıları 40
Tablo 5: İrat/Malzeme Zayiat/Kontrollük Bedeli Tahsilat Zamanları 42
Tablo 6: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Geçmiş Yıllara İlişkin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Tahsil Edilen ve Edilemeyen Tutarlar 50
Tablo 7: Operatör Bazında Hatalı Geçişler 52
Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife 61
Tablo 9: Altyapı Kazı İzni Harcı Alınma Zamanları 84
Tablo 10: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo 91
Tablo 11: Süresi Biten ATM Alan Kullanım Sözleşmeleri 115
Tablo 12: Devam Eden ATM Alan Kullanım Sözleşmeleri 116
Tablo 13: Bayrampaşa (Otogar) Altıntepsi Mahallesi Geçerli Bir Ruhsatı Bulunmayan İş Yerleri Listesi Özet 128
Tablo 14:Çevre Temizlik Vergisi İlçe Belediye Gecikme Zammı Listesi 138
Tablo 15:Ücretsiz Kullanımlar (Meclis Üyeleri, Milletvekilleri ve Muhtarlar) 152
Tablo 16:Basın Kart Sahiplerine İlişkin İşlem Özeti 153
Tablo 17: Bazı Danışmanlık Hizmetlerinde Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeleri 181
Tablo 18: 2018 Yılı İtibariye Süresi Devam Eden Yönlendirme Levhası Sözleşmeleri 202

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AĞAÇ AŞ	İstanbul Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi
AYEDAŞ	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BELBİM AŞ	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELTUR AŞ	Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
BİMTAŞ	Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler San. ve Tic. Anonim Şirketi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
ENERJİ AŞ	İstanbul Enerji San. ve Tic. Anonim Şirketi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSBAK AŞ	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSFALT AŞ	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Asfalt Fabrikaları Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İSPER AŞ	İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi
İSPARK AŞ	İstanbul Otopark İşletmeleri Anonim Şirketi
İSTAÇ AŞ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTGÜVEN	İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi
İSTTELKOM	İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri San. ve Tic. Anonim Şirketi

www.balioglu.net

İSTON AŞ	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSYÖN AŞ	İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
MİF	Muhasebe İşlem Fişi
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SPOR AŞ	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. Anonim Şirketi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TUHİM	Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü
UGETAM	İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıkları Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi

2. Hizmet Alım Sözleşmeleri Gereği Verilen Avansların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. İdarenin Mülkiyetinde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Envanterin Oluşturulmaması ve Bu Taşınmazların Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

4. İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

5. İdareye Tahsisli Taşınmazlar ile İdarenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

6. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

2. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

3. Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

4. İlk Madde ve Malzemeler Hesabında Bulunan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

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

6. Denetim Kartına Sahip Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

7. Kazı İşlerine İlişkin İrat Bedeli, Malzeme Zayiat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi

www.balioglu.net

8. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Elde Edilen Yalnızca Bu Kanunda Belirtilen Amaçların Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılması Gereken Paraların Belediyenin Genel Hesaplarına Aktarılması

9. Trafik İdari Para Cezaları Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine Ait Olan Payın Tahsil Edilmemesi

10. AYKOME Kararları Doğrultusunda Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Geçmiş Yıllar Payları Tahsilatlarının Düşük Olması

11. Çeşitli Sebeplerle Bloke Edilen Toplu Ulaşım Kartının (İstanbulkart) Bloke Tarihinden Sonra Kullanılmaya Devam Edilmesi

12. İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

13. İstanbulkart ile Yapılan Sosyal Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

14. Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Esnasında Kurum ve Kuruluşlardan Alınması Gereken Teminat Bedellerinin Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Alınmaması

15. Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yerine Getirilmemesi

16. Mevzuata Aykırı Olarak Tahsil Edilen Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

17. Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına Yönelik Olarak Düzenlenen İzin Belgesi Ücretlerinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi

18. 2018 Yılı Personel Taşıma Hizmet Alım İşinde İhale Kapsamında Değerlendirilemeyecek İş Kaleminin Bulunması

19. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Bünyesinde İhale Edilen Bazı İşlerin Muhammen Bedellerinin Yanlış Hesaplanması

20. Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

www.balioglu.net

21. Alt Yapı Kazı İzni Harcı Tutarlarının Mevzuat Hükümleri Doğrultusunda Tahsil Edilmemesi

22. Altyapı Hizmetleri Yönergesinin Yeni Mevzuat Hükümleri Doğrultusunda Güncelliğini Yitirmesi

23. Ana Arterler Üzerinde Bulunan Alışveriş Merkezlerinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

24. ATM Ünitelerinin İşletilmesinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

25. Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Bazılarının Kira Bedellerini Zamanında Ödememesi

26. Altyapı Kazı İzni Harcı Tutarlarının Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Zamanında Alınmaması

27. Belediye Sosyal Tesislerinin İşletilmesinde Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

28. Belirli Oranlarda Özel Nitelikli Personel İstihdam Etme Hükümlerine Uyulmaması

29. Beşiktaş Belediyesi Lehine Tesis Edilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

30. Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneğine Verilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

31. Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Mevzuat Hükümlerindeki Sıraya Göre Ödenmemesi

32. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otoparkların Bulunması

33. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Almasına Karşın İlçe Belediyeleri Tarafından Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yapılması

34. Büyükşehir Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Şirket Tarafından Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi

35. Büyükşehir Belediyesinin İştirak Ettiği Şirketteki Payının Mevzuata Aykırı Olarak Devredilmesi

www.balioglu.net

36. Deniz Ulaşımında Kullanılan Deniz Taksilerin Faaliyetlerini Mevzuata Aykırı Olarak Sürdürmesi

37. Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşinde Mevzuata Aykırı Olarak Süre Uzatımı ve İş Artışı Yapılması

38. Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alımı İşinde Mevzuatın Öngördüğü Sürelere Riayet Edilmeksizin Sözleşme İmzalanması

39. Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi ve Kira Ödemelerinin Vadesinde Yapılmaması

40. Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi

41. İdare Tarafından İşlettirilmesi Gereken ATM Alanlarının Yer Aldığı Ünitelerin Metro İstanbul AŞ Tarafından İşlettirilmesi

42. İdarenin Borç Stokunun Yanlış Hesaplanması

43. İdarenin Ruhsat Verme Yetkisi Dâhilinde Bulunan Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi ile Hukuka Aykırı İşleri Bulunan İş Yerlerine Ceza Kesilmemesi

44. İlçe Belediyeleri Tarafından İşletilen ve/veya İşlettirilen Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

45. İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) Yer Alan Bazı İşyerlerinin Ruhsatsız Olarak Faaliyet Göstermesi

46. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ile Yapılan Protokole İstinaden Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taş Odalardan Bazılarının İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

47. Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Santralinin İşletilmesi ve Bakım İşine İlişkin Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

48. Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiralanmaya Devam Edilmesi

49. Mevzuata Aykırı Olarak UKOME Kararına İstinaden Belediye İştirakine Deniz Taksileri İşlettirme Yetkisi Verilmesi

www.balioglu.net

50. Mevzuatı Uyarınca Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması

51. Mevzuatına Aykırı Olarak Personel Taşıma Hizmeti Hakediş Ödemelerinin Tamamının Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi

52. Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin Eyüpsultan Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

53. Otobüs ve Tramvay İşletmeciliğine İlişkin Mevzuat Hükümleri Arasında Yetki Karmaşası Bulunması

54. Otopark Tarifelerinin Mevzuatta Belirtilen Sınır Dikkate Alınmadan Belirlenmesi

55. Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz Kullanım Hakkı Tanınması

56. Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşinde Ayrı Nitelikteki İşlerin Aynı İhale Bünyesinde Değerlendirilmesi

57. Özel Deniz Taşımacılığı Yapan Plaka Sahiplerine Mevzuata Aykırı Yetki Verilmesi

58. Raylı Sistem, Füniküler, Teleferik Hatlarında Yapılan Çekimlerin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ücretlendirilmemesi

59. Reklam Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması

60. Sosyal Denge Sözleşmelerine Mevzuatta Yer Almayan Hükümler Konulması

61. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların İhale Yasaklısı Yapılmaması

62. Türkiye Basketbol Federasyonuna Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi

63. Yapım Kontrollük Hizmetleri Teminine Yönelik Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmeti Alım İhalelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Yer Alması

64. Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamındaki Yatırımların İlgili Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

65. Yerebatan Sarnıcı'nın İhale Mevzuatına Aykırı Bir Şekilde Kiralanması ve İhale Yapılmaksızın Kiralamanın Devam Etmesi

www.balioglu.net

66. Yönlendirme Levhalarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilmesi Gerekirken Metro İstanbul AŞ Tarafından İşletilmesi

67. Kalkınma Ajansı Paylarının Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Esas Alınarak Hesaplanmaması

68. Mevzuatta Belirtilen Şartlar Oluşmamasına Rağmen Toplu Taşıma İşiyle İştigal Eden Bir Kısım Kişi/Kuruluşlara İdare Bütçesinden Gelir Desteği Sağlanması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

Büyükşehir Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

3) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

4) 747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun

6) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

7) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.balioglu.net

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri

kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

www.balioglu.net

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir.

Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5216 sayılı Kanun'a göre, Büyükşehir Belediyesinin organları büyükşehir belediye

meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü, teftiş kurulu başkanlığı, iç denetim birim başkanlığıdır. Ayrıca başkana bağlı olarak basın danışmanı ile başkan danışmanları da bulunmaktadır. Doğrudan başkana bağlı diğer birim olan genel sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Genel sekretere bağlı 7 adet genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Ayrıca hukuk müşavirliği de genel sekretere bağlı olarak çalışmaktadır.

İdarenin birimleri şunlardır:

İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı, Raylı Sistem Daire Başkanlığı, Satınalma Daire Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, Kültür Daire Başkanlığı, Mezarlıklar Daire Başkanlığı, Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Daire Başkanlığı, Sağlık Daire Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı, Ulaşım Daire Başkanlığı, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı, Etüt ve Projeler Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, Kültür Varlıkları Daire Başkanlığı, Boğaziçi İmar Müdürlüğü, Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İtfaiye Daire Başkanlığı, Muhtarlıklar ve Gıda Daire Başkanlığı, Zabıta Daire Başkanlığı, Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı, İştirak Şirket Genel Müdürlükleri, İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü, Kurumsal Gelişim ve Yönetim Sistemleri Daire Başkanlığı, Mali Hizmetler Daire Başkanlığıdır.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

Büyükşehir Belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

www.balioglu.net

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabidir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 13307 personelin 7706'sı memur, 3657'si işçi ve 1944'ü ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

1.2.3. Kamu İdaresinin Bütçe İçi İşletmeleri ve Ortağı Olduğu Şirketler

Büyükşehir Belediyesi, bağlı ortaklıkları ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

1) AĞAÇ AŞ – İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği San. ve Tic. AŞ

2) BELBİM AŞ - Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ

3) BELTUR AŞ -Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. AŞ

4) BİMTAŞ- Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler San. ve Tic. AŞ

5) İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ

6) Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi

7) İstanbul Enerji San. ve Tic. AŞ

8) İGDAŞ - İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

9) İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi

10) İSFALT AŞ - İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

11) İSTAÇ-İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret AŞ

12) İSTON - İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

13) KİPTAŞ- İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım San. ve Tic. AŞ

14) KÜLTÜR AŞ - İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi

15) İSPER AŞ - İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi

www.balioglu.net

16) SPOR AŞ - İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. AŞ

17) Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

18) İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

19) İstanbul İmar İnşaat AŞ

20) İstanbul Otobüs İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi

21) İSYÖN İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi

22) İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ

23) UGETAM- İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

24) İstanbul Dijital Medya Ticaret Anonim Şirketi

25) Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği ve Ticaret Anonim Şirketi

26) İSTTELKOM İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri San. ve Tic. AŞ

27) Güven Su San. ve Tic. AŞ

28) İSTGÜVEN İstanbul Güvenlik AŞ

Büyükşehir Belediyesi, bağlı ortaklıkları ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

1) İstanbul Dünya Ticaret Merkezi AŞ

2) Şişli Kültür ve Ticaret Merkezi İşletme ve Ticaret AŞ

3) Sofra Kurumsal ve Ödüllendirme Hizmetleri AŞ

4) Formula İstanbul Yatırım Anonim Şirketi

5) İstanbul Alışveriş Festivali Organizasyonu Ticaret Anonim Şirketi (Tasfiye Halinde)

6) Bil-Mer-Taş Bilecik Mermercilik San. Tic. İhr. AŞ

www.balioglu.net

7) İller Bankası AŞ

8) Carrefoursa AŞ

9) Türkiye Halk Bankası AŞ

1.3.Mali Yapı

1.3.1. Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

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

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

www.balioglu.net

1.3.2. Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Kamu idaresi gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

a) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde sayılan kaynaklar:

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.

- Büyükşehir Belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

- Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydanlar vb. alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve

reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

-Karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

-Hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

-Kira, faiz ve ceza gelirleri.

-Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

-Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.

-Büyükşehir Belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

-Büyükşehir Belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

-Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

-Şartlı ve şartsız bağışlar.

-Diğer gelirler.

b) 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesine istinaden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtildiği üzere borçlanma suretiyle kaynak yaratılabilir.

c) Büyükşehir Belediyesinin kullandığı diğer bir kaynak da 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi gereği Büyükşehir Belediyesi için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır.

1.3.3. Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Ekod1	Gider Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplam	Bütçe Gideri Toplamı	Ödenen Bütçe Gideri	İptal Edilen Ödenek
01	Personel Giderleri	1.169.482,00	0,00	1.181.258,43	1.151.664,82	1.151.664,82	29.593,61
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	193.643,00	0,00	197.331,10	186.704,15	186.704,15	10.626,95
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	4.985.928,00	485.500,00	6.121.158,74	6.100.661,71	6.100.661,71	20.497,03
04	Faiz Giderleri	261.250,00	180.000,00	519.995,70	436.609,59	436.609,59	83.386,11
05	Cari Transferler	929.225,00	109.000,00	1.310.641,98	1.309.940,44	1.309.940,44	701,53
06	Sermaye Giderleri	10.880.826,00	1.167.500,00	12.379.278,86	12.355.109,46	12.355.109,46	24.169,40
07	Sermaye Transferleri	200.000,00	75.000,00	355.335,19	355.335,19	355.335,19	0,00
08	Borç Verme	479.646,00	0,00	252.000,00	252.000,00	252.000,00	0,00

www.balioglu.net

09	Yedek Ödenek	1.000.000,00	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	**20.100.000,00**	**2.217.000,00**	**22.317.000,00**	**22.148.025,37**	**22.148.025,37**	**168.974,63**

*2018 mali yılında Geçen Yıldan Devreden Ödenek, Ödenek Üstü Harcama, Sonraki Yıla Devreden Ödenek kalemlerinin gerçekleşmesi bulunmadığından tabloya alınmamıştır.

** Tabloda yer alan rakamlar 1.000 TL' ye bölünerek sadeleştirilmiştir.

Tablo 2:Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Ekod1	Gider Türü	İlk Bütçe	Son Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerç. Oranı (%)
01	Personel Giderleri	1.169.482,00	1.181.258,43	0,00	1.151.664,82	97,49
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	193.643,00	197.331,10	0,00	186.704,15	94,61
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	4.985.928,00	6.121.158,74	485.500,00	6.100.661,71	99,67
04	Faiz Giderleri	261.250,00	519.995,70	180.000,00	436.609,59	83,96
05	Cari Transferler	929.225,00	1.310.641,98	109.000,00	1.309.940,44	99,95
06	Sermaye Giderleri	10.880.826,00	12.379.278,86	1.167.500,00	12.355.109,46	99,80
07	Sermaye Transferleri	200.000,00	355.335,19	75.000,00	355.335,19	100,00
08	Borç Verme	479.646,00	252.000,00	0,00	252.000,00	100,00
09	Yedek Ödenek	1.000.000,00	0,00	200.000,00	0,00	0,00
	Toplam	**20.100.000,00**	**22.317.000,00**	**2.217.000,00**	**22.148.025,37**	**99,24**

* Tabloda yer alan rakamlar 1.000 TL' ye bölünerek sadeleştirilmiştir.

Tablo 3:Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Ekod1	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı %
01	Vergi Gelirleri	123.000,00	133.135,52	108,24
03	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	2.170.000,00	2.364.527,93	108,96
04	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	12.000,00	11.774,78	98,12
05	Diğer Gelirler	12.025.000,00	13.109.081,35	109,02
06	Sermaye Gelirleri	3.857.000,00	2.721.850,59	70,57
08	Alacaklardan Tahsilat	290.000,00	106.771,14	36,82
09	Ret Ve İadeler (-)	-10.000,00	-22.193,48	221,93
	Toplam	**18.467.000,00**	**18.424.947,83**	**99,77**

* Tabloda yer alan rakamlar 1.000 TL' ye bölünerek sadeleştirilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı Bütçesinde öngörülen borçlanma tutarı 3.850.000.000 TL'dir. Buna karşın, 2018 yılsonu itibariyle gerçekleşen borçlanma tutarı

www.balioglu.net

2.904.874.090 TL'dir.

1.4.Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

www.balioglu.net

icmal cetveli

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç

Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

www.balioglu.net

Bu çerçevede; Belediyede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

İdarede iç kontrol sisteminin ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesine yönelik yeterli çalışmalar yapılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" kamu idaresi personeli tarafından imzalanmıştır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça belirlenmiştir. Kurumun teşkilatlanması hizmetlerin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Yetkilerin ve yetki devrinin sınırlarının belirlendiği İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmış ve birimlere tebliğ edilmiştir.

2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Plan, Strateji Geliştirme Müdürlüğü koordinasyonunda, idarenin kendi birimlerinin ve personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. Bütçe hazırlanırken stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış olup, idare amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanarak risk envanteri oluşturulmuştur. Risk envanteri her yıl güncellenmekte ve aksiyon planları oluşturulmaktadır.

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

İdarede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak yönetim bilgi sistemi mevcuttur.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayı ile görevlendirilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Uyum Eylem Planında yer alan eylemler çeyrek dönemler itibariyle yönetime raporlanmakta ayrıca altı ayda bir iç kontrol eylem planı gerçekleşme raporları sisteme yüklenmektedir. Ayrıca webanket sistemi kullanılarak iç kontrol soru formu düzenlenmektedir. Birim yöneticilerinin iç kontrolle ilgili değerlendirmeleri sonucunda düzenlenen değerlendirme raporları da oluşturulmaktadır.

www.balioglu.net

İç kontrol eylem planı değerlendirme raporu düzenli olarak üst yönetici onayına sunulmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu gereğince, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.02.2009 tarih ve 121 sayılı kararı ile kurulmuştur. İç Denetim Birimi Başkanlığında 20 İç Denetçi kadrosu bulunmaktadır. 15 iç denetçi mevcut kadroda yer almakta olup kadro %75 oranında doludur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıkları Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi

Anahtar teslimi götürü bedel yapım işlerinde uygulanan Tip Sözleşme'nin *"Geçici kabul noksanları"* başlıklı 30.1. maddesinde "*Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir.*"

Birim Fiyatlı Yapım İşlerine İlişkin Tip Sözleşme'nin 30.2 maddesinde de "*Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez.*" düzenlemesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260'ıncı ve 261'inci maddelerine göre, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların emanet hesaplarına kaydedilip izlenmesi gerekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, sözleşmenin niteliğine göre %3 ve %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Toplam tutarı bilinmemekle birlikte emanet nitelikteki bu kaynakların idarenin bilançosunda görünmemesi sebebiyle, mali tablolar düzenleniş tarihi itibari ile denetlenen idarenin tüm kaynaklarını göstermemektedir. Diğer yandan, söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmesine rağmen İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli yapım işlerinde tip sözleşmenin "*Geçici kabul Noksanları"* başlıklı 30.1 maddesinde: "*Geçici kabul noksanları*

için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir." düzenlemesi,

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

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

www.balioglu.net

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

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

Yukarıda belirttiğimiz mevzuat hükümleri ve idaremizle yüklenici arasında imzalanmış sözleşme hükümleri çerçevesinde, kesinti yapılması gereken tutarların yükleniciye ödenecek kesin bir alacak mahiyetinde olmaması nedeniyle yüklenici adına 333-

Emanetler Hesabına kaydedilerek takip edilmesinin doğru bir yöntem olmayacağı değerlendirilmektedir. Kurumumuz uygulamasında, sözleşmede belirtilen yüzdelik oran üzerinden hesaplanan kısım hakediş hesaplanmasına dâhil edilmeyerek kesin hesap dosyasında değerlendirilmek üzere tutulmaktadır.

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

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; geçici hakedişlerde meydana gelebilecek maddi hatalar ve noksanlıkların bir sonraki hakedişte düzeltilebilme imkânının bulunduğu, kesinti yapılması gereken tutarların yükleniciye ödenecek kesin bir alacak mahiyetinde olmaması nedeniyle ilgili hesapta takip edilmediği, uygulamada kesinti yapılması gereken tutarların hakediş hesaplamasına dâhil edilmediği ancak kesin hesap dosyasında değerlendirilmek üzere tutulduğu ifade edilmiştir.

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

www.balioglu.net

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

Bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı bilançosunda 330- Alınan Depozito ve Teminatlar hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 2: Hizmet Alım Sözleşmeleri Gereği Verilen Avansların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin iştirakleri ile akdettiği sözleşmelerin "Avans verilmesi, şartları ve miktarı" başlıklı maddesinde söz konusu iş için "*Şirketin yazılı olarak talep etmesi halinde, avans teminat mektubu karşılığında sözleşme bedelinin en az %5 en fazla %10'u oranına kadar*

avans şirkete ödenir. Avans tutarı sözleşme süresi içerisinde aylık hakedişlerden eşit oranda mahsup edilir. Sözleşmenin gereği gibi ifa edilmesi durumunda son hakedişten, verilen avansın mahsup edilmesi sonucunda avans teminat mektubu iade edilir." düzenlemesi yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 259-Yatırım Avansları Hesabının niteliğini düzenleyen 206'ncı maddesinin birinci fıkrasında "*Bu hesap, yurt içi veya dışından sözleşmeye dayanılarak edinilen maddi duran varlıklarla ilgili olarak verilen yatırım avanslarının izlenmesi için kullanılır.*" düzenlemesi yapılmış olup, 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabını düzenleyen 130'uncu maddenin birinci fıkrasında da; "*Bu hesap, kurumlarca mal ve hizmet alımı karşılığı olmak üzere, maddi duran varlık hesaplarını ilgilendirmeksizin yüklenicilere verilen avanslar; ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere verilen personel avansları ile emanetler hesabına alınan tutarlardan ilgililerine avans olarak ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır*." denilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda; İdarenin şirketlere verilen avansların 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabında izlenmesi gerekirken 259-Yatırım Avansları Hesabında izlenerek muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretebilmesi için şirketlerle yapılan hizmet alımı sözleşmeleri gereği verilen avanslar için 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen doğrultuda, 259-Yatırım Avansları Hesabı yerine 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı kullanılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda uygulama yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak bulguda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 259-Yatırım Avansları Hesabı ve 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 3: İdarenin Mülkiyetinde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Envanterin Oluşturulmaması ve Bu Taşınmazların Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmaz ve taşınır malların kaydına ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği

hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme istinaden Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

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

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

"(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

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

Yapılan incelemede Strateji Geliştirme Birimi tarafından, İdarenin mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin form ve (örnek 7/A-B) icmal cetvellerinden sadece tapuya kayıtlı taşınmaz formu düzenlendiği, bunun dışında bir form düzenlenmediği tespit edilmiştir.

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

-Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmaz Formu

-Orta Malları Formu

www.balioglu.net

-Genel Hizmet Alanları Formu

-Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu

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

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

Bulgu konusuna 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Emlak Bilgi Sisteminde idaremizdeki taşınmaz listesi "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydı Hakkında Yönetmelik" ekinde belirtilen kriterlere uygun olarak oluşturulmuştur. Taşınmazların muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için ilgili test ve son kontrol işlemleri devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında idarenin taşınmaz listesinin Yönetmelik ekinde belirtilen kriterlere göre oluşturulduğu ve muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için kontrol işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiş olmakla birlikte söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarının yıl içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 250-Arazi ve Arsalar, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar ve 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 4: İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 192'nci maddesinde;

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

www.balioglu.net

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

Yılı içinde İdareye bağışlanan gayrimenkullerin tapularının alınmış olmasına rağmen ilgili yılında muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir. Mezkûr taşınmazların muhasebe kaydının yapılmaması nedeniyle hem 252-Binalar Hesabı hem de 600-Gelirler Hesabı mali rapor ve tablolarda hataya sebebiyet vermektedir.

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Emlak Bilgi Sisteminde idaremizdeki taşınmaz listesi "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydı Hakkında Yönetmelik" ekinde belirtilen kriterlere uygun olarak oluşturulmuştur. Taşınmazların muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için ilgili test ve son kontrol işlemleri devam etmekte olup devamında idareye bağışlanan taşınmazların muhasebe sisteminden sorgulanabilmesi mümkün olacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında idarenin taşınmaz listesinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydı Hakkında Yönetmelik ekinde belirtilen kriterlere göre oluşturulduğu ve muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için kontrol işlemlerinin devam ettiği, bu işlemler sonucunda idareye bağışlanan taşınmazların muhasebe sisteminden sorgulanabileceği ifade edilmiş olmakla birlikte idareye bağışlanan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 252-Binalar ve 600-Gelirler Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 5: İdareye Tahsisli Taşınmazlar ile İdarenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye

www.balioglu.net

Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkili olduğu hükmü yer almıştır.

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ilâ 132'inci maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252- Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189'uncu, 191'inci ve 193'üncü maddelerinde ise, kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin, tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idarelerince İdareye tahsis edilen taşınmazların bazılarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür. İdarenin diğer kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesabının 02 numaralı yardımcı hesabına, İdareye tahsis edilen taşınmazların ise ilgili maddi duran varlık hesabının 03 numaralı yardımcı hesabına kaydedilerek izlenmesi gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Emlak Bilgi Sisteminde idaremizdeki taşınmaz listesi "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydı Hakkında Yönetmelik" ekinde belirtilen kriterlere uygun olarak oluşturulmuştur. Taşınmazların muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için ilgili test ve son kontrol işlemleri devam etmekte olup devamında idaremizdeki tahsisli taşınmazların muhasebe sisteminden sorgulanabilmesi mümkün

olacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında idarenin taşınmaz listesinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydı Hakkında Yönetmelik ekinde belirtilen kriterlere göre oluşturulduğu, bu taşınmazların muhasebe sisteminde görüntülenebilmesi için kontrol işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiş olmakla birlikte söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarının yıl içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 250-Arazi ve Arsalar, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 6: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliği başlıklı 153’üncü maddesinde;

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

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

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

Bu itibarla, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 153’üncü maddesi uyarınca belediyelerce kendilerine yapılan teslim ve hizmetler için ödenen katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, ancak söz konusu işlemin belediye açısından indirim hakkı doğuran bir işlem olması durumunda mümkündür. Belediye açısından indirim hakkı doğuran işlem ise belediyenin, bir bedel

www.balioglu.net

karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetler için üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödenmiş olunan katma değer vergisidir.

İdarenin mali rapor ve tabloları ile hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin de indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı anlaşılmış olup İdare bünyesinde yer alan 23 Müdürlüğün gerçekleştirdiği tüm hizmet satın almalarında ve yapım işlerinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı ve aynı hususa 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş olmasına rağmen mevzuata aykırı uygulamanın 2018 yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

İndirim hakkı doğurmayan KDV ödemelerinin de indirim kapsamında değerlendirilmesi ve bu doğrultuda muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı, 630-Giderler Hesabı, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ve 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

www.balioglu.net

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

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

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

Sonuç olarak bulgu konusu tespitte de ortaya konulduğu üzere Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesi uyarınca belediyelerce kendilerine yapılan teslim ve hizmetler için ödenen katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, ancak söz konusu işlemin belediye açısından indirim hakkı doğuran bir işlem olması durumunda mümkündür.

Belediye açısından indirim hakkı doğuran işlem ise belediyenin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetler için üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödenmiş olunan Katma Değer Vergisidir. Ancak kamu idaresi tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin de indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı anlaşılmış olup Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan 23 Müdürlüğün gerçekleştirdiği tüm hizmet satın almalarında ve yapım işlerinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Denetim çalışmaları esnasında da tespiti yapıldığı üzere söz konusu 23 Müdürlüğün tüm hizmet alımları ve yapım işleri 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanımını gerektirecek nitelikte değildir. Kamu idaresi tarafından gerekli ayrıştırma işlemleri yapılarak satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan hizmetlerin indirim konusu yapılmaması gerekmektedir.

Söz konusu hatalı uygulama nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

www.balioglu.net

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi;

"*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*" şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1)Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." hükmü yer almaktadır.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz ait taşınmazların cins tashih işlemleri yıllara sari olarak devam ettirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında belediyeye ait taşınmazların cins tashihi işlemlerinin yıllara sâri olarak devam ettirildiği ifade edildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

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

Bahsi geçen madde çerçevesinde hazırlanan "Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin

www.balioglu.net

Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik" 08.02.2015 tarih ve 29261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'te yapılan düzenlemelere göre; idarelerin bünyesinde 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendine göre çalışan kişilerin sayısının, çalıştıkları sürelerin, aldıkları ücretlerin, kıdem tazminatına dâhil olan ve olmayan unsurlar da dikkate alınması suretiyle hesaplanması, muhasebe uygulama tebliği hükümleri kapsamında uzun vadeli bir pasif hesap olan 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında kıdem tazminatı karşılığı olarak gösterilmesi ve bu karşılıklardan faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen tutarların uzun vadeli bu hesaptan çıkartılarak aynı hesabın kısa vadeli olanı 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

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

www.balioglu.net

Bu çerçevede, gerek idarenin ihtiyatlı olması açısından gerekse muhasebe işlemlerinin idarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ancak, bu yapılırken de 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirildiği dikkate alınarak uygulamanın mevzuat hükümlerine göre takip edilmesi gereği de gözden kaçırılmamalıdır.

İdare tarafından yukarıda belirtilen karşılık işlemlerinin yapılmaması bilançonun ayrılması gereken karşılık gideri kadar eksik görünmesine neden olmuştur.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik 08.02.2015 tarih ve 29261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Muhasebe Uygulama Tebliği Hükümleri Kapsamında 4734 sayılı Kanunun 62' nci

maddesinin (e) bendine göre "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçiler" 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesi kapsamında belediyenin ilgili şirketlerinde işçi statüsüne geçişi yapılmıştır.

Söz konusu personelin hizmet sürelerinin sisteme girilmesi neticesinde kıdem tazminatı karşılık hesabının muhasebeleştirilme işlemi için gerekli çalışmalar devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; idare tarafından 2017 yılı ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında konu edilen husus ile ilgili olarak gerekli çalışmaların sürdürüldüğü, çalışmaların nihayetlenmesini müteakip gereken karşılık ayırma işlemlerinin yapılacağı anlaşılmaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

www.balioglu.net

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

Mali tablo kullanıcılarına doğru bilgi verilmesi amacıyla kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmesi, kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen duran varlıklardan irtifak ve kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedilmesi gerekir.

Yapılan incelemede, kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen duran varlıkların ilgili hesaplara kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kiraya verilen duran varlıklarla ilgili muhasebe kayıtları 2019 yılı içerisinde yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında kiraya verilen duran varlıklarla ilgili muhasebe kayıtlarının 2019 yılı içerisinde yapıldığı ifade edilmekle birlikte belediyenin muhasebe kayıtlarında kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların yer almaması, mali rapor ve tablo kullanıcılarının bu konularda bilgi sahibi olmasına engel olmaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: İlk Madde ve Malzemeler Hesabında Bulunan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmemekte, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemleri tek seferde yılsonunda yapılmakta ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listeler üç ayı aşacak şekilde düzenlenmektedir.

www.balioglu.net

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"*Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir."* düzenlemesi ile Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında ise; *"Muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.*" düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik gereği İdare, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticinin belli edeceği sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır 2'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen

onaylı bir listesini en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine göndermelidir. İdarenin, genel yönetim kapsamında yer alan idareler arasında bulunması nedeniyle Taşınır Mal Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemelere riayet etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yılsonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

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

Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş, Mali Kontrol Müdürlüğü de 26.07.2018 tarihinde ilgili birimleri hatalı uygulamanın giderilmesi açısından yazılı şekilde bilgilendirmiştir. Ancak bir önceki yıla kıyasla göreli iyileşme söz konusu olsa da mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen konunun 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alması sebebiyle Mali Kontrol Müdürlüğünce yayımlanan 30.07.2018 tarih ve 322 sayılı kurum içi Başkanlık Tebliği ile taşınır mal işlem sürecinde yer alan personele gerekli bilgilendirme yapılmıştır.

Söz konusu işlemlerin, Bulguda belirtildiği gibi tamamen ortadan kalkmaması nedeniyle kurum içi Başkanlık Tebliği ile süreçte görev alan ilgili personeline yeniden bilgilendirme yapılacak ve ayrıca 2019 yılı kurum içi personel eğitim programına bu konunun alınarak uygulama ve kontrol etkinliği sağlanacaktır." denilmektedir.

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

BULGU 5: AYKOME Bünyesinde Yer Alan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin İlgili Yıl Başında Belirlenen Ödenekleri Altyapı Yatırım Hesabına Aktarmaması

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

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

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

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

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

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

Mezkûr Kanun maddesi de göz önünde bulundurularak yayımlanan Büyükşehir

www.balioglu.net

Merkezleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde AYKOME'nin görev ve yetkileri düzenlemiştir. Buna göre ilgili maddede;

"A*YKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla;*

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

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

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

www.balioglu.net

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

Ancak, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılması gerekirken, Büyükşehir Belediyesi uygulamada bu hususa riayet etmemekte ve ortak programa alınan alt yapı hizmetleri ile ilgili yapılan işler İdare tarafından karşılanmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken payların ise izleyen yılda tahsil edilmesi yoluna gidilmektedir. Bir başka deyişle, ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt

yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılmadığından cari yıl için ilgili kurumlar adına tahakkuk ettirilmesi gereken imalat bedelleri, alt yapı yatırım hesabından değil İdarenin bütçesinden karşılanmaktadır.

2011 Yılı Altyapı Yatırım Fonu Bütçesinin görüşülmesi esnasında, 06.01.2011 tarih ve 2011/1 karar numaralı AYKOME Kararı ile kurum paylarının izleyen yıl mahsuplaşma suretiyle muhasebeleştirilmesi kabul edilmiş olup bu tarihten itibaren günümüze kadar ortak programa alınan altyapı hizmetleri bu uygulama çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Ancak ortak programa alınan işler için söz konusu uygulama mevzuata uyarlık teşkil etmemektedir. Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılarak bu işlere ilişkin hakediş ödemeleri bu bütçeden karşılanmalıdır.

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

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "AYKOME 2018 yılında aldığı 07.01.2018 tarih ve 2018/2 sayılı kararla 2019 yılı için kamu kurum ve kuruluşlarının Altyapı Yatırım Fonu Bütçesini belirlemiştir. Belirlenen bütçelerin ilgili kurum ve kuruluşlarından Altyapı Yatırım Hesabına aktarılması işlemleri yürütülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi söz konusu uygulamanın 2019 yılından itibaren ilgili kurum ve kuruluşlarından Altyapı Yatırım Hesabına aktarılması işlemlerinin yürütüldüğünü belirtmiş olup 2018 yılında herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. İdarece bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda uygulama yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Denetim Kartına Sahip Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

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

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren İstanbulkart Yönetmeliği'nin "İndirimli ve ücretsiz İstanbulkart çeşitleri" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; İBB Meclisi Üyeleri, Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve İSKİ Genel Müdürlüğü Müfettişi, Müfettiş Yardımcıları, Murakıpları, İç Denetçileri ile İstanbul dâhilinde fiilen görev yapan Mahalle Muhtarları, Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü (TUHİM) tarafından görevlendirilen personel, İETT Personeli; kendi araçlarında geçerli olmak kaydıyla özel halk otobüsü şirketlerinin Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlanan başkan, başkan yardımcısı ve yönetim kurulu üyelerine denetim yetkisini haiz denetim kartı verileceği ve denetim kartlarıyla toplu taşımadaki biniş/geçişlerin herhangi bir ücrete tabi olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. İdare tarafından yayımlanan Yönetmelik'te denetim kartına sahip kişilerin ücretsiz ulaşımdan faydalanacağına ilişkin bir hüküm bulunmasına karşın ücretsiz veya indirimli hizmet sunulmasına ilişkin düzenlemenin ancak Kanun veya Bakanlar Kurulu Kararıyla yapılması mümkün olduğundan, Yönetmelik ile bu yönde bir düzenleme yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Denetim kartı geçişlerine ilişkin operatörler bazında özet bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 4: Denetim Kartı Kullanım Sayıları

Geçiş Yapılan Operatör Grubu	İETT	Muhtar/ Meclis Üyesi	Müfettiş/ Murakıp	Otobüs AŞ	Özel Halk Otobüsü	TUHİM
İDO	0	0	0	0	0	0
İETT	0	19347	5259	0	0	0
Otobüs AŞ	0	12400	2294	13	0	0
Özel Deniz Motorları	0	0	0	0	0	0
Özel Halk Otobüsü	0	28103	7918	0	14	0
İSPER AŞ *	368	0	0	0	0	67
TCDD	0	0	0	0	0	0
İstanbul Şehir Hatları AŞ	0	67	0	0	0	0
Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	0	4070	909	0	0	0
Metro İstanbul AŞ	0	28276	4854	0	0	0
Denetim Kartı Tipine Göre Toplam	368	92.263	21.234	13	14	67
* İSPER AŞ bünyesinde faaliyet gösteren wc geçiş sayılarıdır. **Genel Toplam: 113.959**						

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde denetim kartları aracılığıyla 2018 yılı içerisinde toplu taşıma hizmetlerinden 113.959 adet ücretsiz biniş/geçiş olarak faydalanıldığı tespit edilmiştir. Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda, 4736 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilerin, Kurum tarafından "Denetim Kartı" verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanmaları mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Bulgu konusuna 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olmasına karşın söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında kullanım sayılarında göreli azalma olmasına karşın devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul'un en önemli sorunlarından birisi ulaşım ve toplu taşımadır. İnsanların bireysel araçlar yerine toplu taşıma araçlarına yönlendirmek için toplu taşıma hizmetinin belediyenin belirlediği yüksek standartlarda yapılmasını sağlamak gerekir. Bunun için denetimin olabildiğince yaygın bir biçimde daha fazla denetçiler tarafından yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu kaynaklarının ekonomik verimli ve etkili kullanılması ilkesine uygun olarak, bu ihtiyacın ayrıca bir personel istihdamına gerek

olmadan karşılanabilmesi amacıyla Belediye Meclisi tarafından takdir edilen belirli kategorilerdeki kamu görevlilerine toplu taşıma araçlarında denetim görev ve yetkisinin verilmesinin uygun olduğu değerlendirilmiştir." denilmektedir.

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

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

www.balioglu.net

4736 sayılı Kanun'da ve bu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilere Kurum tarafından "Denetim Kartı" verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanmaları mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Kazı İşlerine İlişkin İrat Bedeli, Malzeme Zayiat Bedeli ve Kontrollük Hizmeti Bedellerinin İzleyen Yıllarda Tahsil Edilmesi

Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) 2018 yılı tranşe birim fiyatlarını 2017/2-27 Karar No ile 22.11.2017 tarihindeki toplantısında belirlemiş ve 01.01.2018 tarihinden itibaren uygulanmasına karar vermiştir. Söz konusu tranşe birim fiyat listesinde irat bedeli olarak belirlenen ve kazı alanı ile AYKOME tarafından belirlenen tranşe birim fiyat üzerinden yapılması gereken tahsilat, malzeme zayiat bedeli olarak belirlenen ve kazı yapılan tretuvarlarda malzemenin; sökümü, taşınması, depolanması ve yeniden kaplama

yapım işlerinde malzemelerde meydana gelen zayiat için ilgili poza göre belirlenen oranlar dâhilinde yapılması gereken tahsilat ile kontrollük bedeli olarak belirlenen ve 22.11.2017 tarih ve 2017/2-28 sayılı AYKOME Kararına göre kararda belirtilen kazı uzunluklarına göre alınması gereken tahsilatların bazı kurum ve kuruluşlardan ruhsatın verilmesi esnasında yapılmadığı, kurum ve kuruluşların yıl içerinde bu bağlamda ödemesi gereken tutarların izleyen yıl tahsili yoluna gidildiği tespit edilmiştir. Söz konusu tespit mevzuat hükümlerine uyarlık teşkil etmemektedir. Tahsilatların ruhsat verilmesi ile birlikte yapılması gerekmektedir. Söz konusu hususa ilişkin kurumlar nezdinde oluşan durum şu şekildedir:

Tablo 5: İrat/Malzeme Zayiat/Kontrollük Bedeli Tahsilat Zamanları

Kurum/Kuruluş	**İrat/Malzeme Zayiat/Kontrollü Bedeli Normal Ruhsat**	**İrat/Malzeme Zayiat/Kontrollük Bedeli Arıza Ruhsatı**
TÜRKSAT Anadolu Yakası	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TÜRKSAT Avrupa Yakası	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
AYEDAŞ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
BEDAŞ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
EUAŞ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İETT	Yılsonunda alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İGDAŞ	Yılsonunda alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İSKİ (KANAL)	Yılsonunda alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İSKİ (SU)	Yılsonunda alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İSTTELKOM AŞ.	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TEİAŞ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TURK TELEKOM	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TOKİ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır

31.12.2018 tarihi itibariyle, İdarenin 2018 yılı içerisinde yapmış olduğu ruhsatlandırmalara ilişkin toplam 12.069.521 TL irat bedeli alacağı, 9.744.018,65 TL kontrollük bedeli ve 3.276.235,13 TL malzeme zayiat bedeli alacağı bulunmaktadır. Söz konusu alacakların genel toplamı ise 25.089.774,78 TL'dir. Söz konusu alacaklar 2018 yılı içerisinde tahsil edilmesi gerekirken izleyen yıla kalmıştır. Yukarıda tespit edilen durum sadece 2018 yılı açısından geçerli olmayıp geçmiş yıllarda da yıl içinde tahsili gereken tutarların izleyen yıl toptan tahsili yönteminin seçildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, cari yılda tahsili gereken tutarların bazı kurum ve kuruluşlardan izleyen yıl tahsili hatalı bir uygulama olup mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Kurum ve kuruluşlardan ruhsat Bedellerinden irat, malzeme zayiat ve kontrollük bedellerinin tahsilatlarının cari yıl içerisinde alınması için; altyapı kurumlarının üst düzey yetkili temsilcilerinin katılımı ile yapılacak olan ilk AYKOME Toplantısında gündeme alınıp gerekli olan düzenlemelerin yapılması sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu tespite ilişkin ilk AYKOME toplantısında gündeme alınıp gerekli olan düzenlemelerin yapılmasının sağlanacağını belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Elde Edilen Yalnızca Bu Kanunda Belirtilen Amaçların Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılması Gereken Paraların Belediyenin Genel Hesaplarına Aktarılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, Kanun'da belirtilen hizmetlerin yürütülebilmesi için sağlanacak gelirlerin ilgili Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmekte ve gelir kaynaklarının neler olduğu sayılmaktadır.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un 13'üncü maddesinde ise;

"*12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla;*

Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." hükmü tesis edilmiştir.

Yukarıda görüleceği üzere, 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde amaçlarla

kullanılacağı açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bu hükümlerden; Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerin yine bu Kanun'da belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için kullanılması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır. Kanun'un 12'nci maddesinde sayılan kaynaklardan sağlanan gelirlerin, Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda izleneceğinin hüküm altına alınmış olmasının da bu paraların farklı amaçlarla kullanılmasını engellemeye yönelik bir düzenleme olduğu açıktır.

İdarenin 775 sayılı Kanun kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği toplam 9 adet banka hesabı bulunmakta olup, ilgili hesaplara ait banka ekstreleri ve yevmiye kayıtları incelendiğinde, bu hesaplardan İdarenin diğer hesaplarına toplam 36.315.913,77 TL aktarıldığı tespit edilmiştir. Kanun kapsamında açılmış olan özel hesaplardan İdarenin genel hesaplarına para aktarılması ilgili Kanun'un yukarıda açıklanan hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve söz konusu kaynakların Kanun'da gösterilen amaçlar dışında da kullanılabilmesine olanak sağlamaktadır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında elde edilen gelirlerin aynı Kanun hükmü gereğince açılan hesaplarda izlenerek kanunda belirtilen amaçlar için kullanılmasını teminen İdarenin genel hesaplarına aktarılmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2015, 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş ancak, İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "775 sayılı Kanun'nda belirtilen **"***mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirlerin alınması***"** amacıyla Belediyemiz Emlak Müdürlüğünce 2017 yılında 396.776.879,69 TL, 2018 yılında da 2 adet taşınmaz, 23.05.2018 tarih ve 4072 sayılı Başkanlık onayına istinaden 187.213.114,07 TL bedelle 31.08.2018 tarih ve 473'nolu muhasebe işlem fişi ile muhasebeleştirilerek Mesken Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Mesken Müdürlüğü'ne toplam 583.989.993,76TL tutarında arsa devri gerçekleştirilmiştir.

Buna karşılık Mesken hesabından İBB cari hesabına yıllar itibarı ile aktarılan tutarların toplamı 528.001.169,95 TL'dir. Yapılan arsa devirleri tutarından kalan 55.988.823,81 TL İBB'nin net alacağıdır. Dolayısıyla belediye cari hesabına Mesken ve Gecekondu hesabından aktarılan toplam 528.001.169,95 TL alacağın tahsilidir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 775 sayılı Kanun'da belirtilen amaçların

gerçekleştirilmesi amacıyla Mesken Müdürlüğü'ne toplam 583.989.993,76 TL tutarında arsa devri gerçekleştirildiği, buna karşılık Mesken Müdürlüğü hesabından Büyükşehir Belediyesine aktarılan tutarların toplamının 528.001.169,95 TL olduğu ve aradaki farkın Büyükşehir Belediyesi'nin alacağı olduğu ifade edilmiştir.

775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde; Kanun'da belirtilen hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla 12'nci madde uyarınca özel hesaplarda toplanan gelirlerin kullanım alanları belirtilmiştir. Bulgumuzda 775 sayılı Kanun kapsamında açılmış olan özel hesaplardan Belediyenin genel hesaplarına para aktarılmasının ilgili Kanun'un yukarıda açıklanan hükümlerine aykırılık teşkil ettiği ve söz konusu kaynakların Kanun'da gösterilen amaçlar dışında da kullanılabilmesinin önünü açtığı hususu üzerinde durulmuştur.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında elde edilen gelirlerin aynı Kanun hükmü gereğince açılan hesaplarda izlenmesi, Belediyenin genel hesaplarına aktarılmaması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Trafik İdari Para Cezaları Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine Ait Olan Payın Tahsil Edilmemesi

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 16'ncı maddesinde;

"*Belediyelerce veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kendi bütçe kaynakları kullanılarak, karayollarında can ve mal güvenliğini sağlamak, düzenli ve güvenli trafik akışını temin etmek amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuş veya kurulacak elektronik sistemlerin Emniyet Genel Müdürlüğünce trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması durumunda, aylık dönemler halinde yapılan tespitlere dayanılarak düzenlenen trafik idari yaptırım karar tutanaklarında yer alan trafik idari para cezasının % 30'u oranındaki tutar, izleyen ayın sonuna kadar Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinden ilgili belediyelere sistem kullanımı hizmet bedeli olarak ödenir. (Ek cümle: 20/8/2016-6745/30 md.) Elektronik sistemlerin belediyeler tarafından hasılat paylaşımı yoluyla kurdurulması ve işlettirilmesi hâlinde belediyelere ödenecek tutar, elektronik sistemlerin yatırım maliyetine ulaşıncaya kadar %30, sonrasında %15 olarak uygulanır.*

Bu madde kapsamında hizmetinden yararlanılacak elektronik sistemlerin taşıması gereken teknik özellikler, kurulması gereken yerler ve belediyelerle yapılacak protokollere

ilişkin diğer şartlar ile maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca (Emniyet Genel Müdürlüğü) müştereken belirlenir." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu maddenin yürürlük tarihi, 6111 sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihi (25.02.2011) takip eden üçüncü ayın başı olarak ifade edilmiştir.

Maddenin uygulanmasına yön vermek, ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermek üzere 27.04.2012 tarihinde "2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16'ncı Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar" Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde, belediyelerce kurulmuş veya kurulacak Kent Güvenlik Yönetim Sistemi (KGYS)-Trafik Elektronik Denetleme Sistemlerinin (TEDES) Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) birimleri tarafından trafik kural ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması durumunda, buna dair hususların Usul ve Esaslara uygun olarak ilgili EGM birimi ve belediye arasında yapılacak protokol ile belirleneceği; 11'nci maddesinin ikinci fıkrasında, görevlilerce imzalanarak onaylanan Trafik İhlalleri Tespit Listesinde yer alan trafik idari para cezaları toplamının %30'u oranındaki tutarın, izleyen ayın sonuna kadar ilgili EGM birimi tarafından belediyeye sistem kullanımı hizmet bedeli olarak ödeneceği düzenlenmiştir.

Mezkûr madde hükmü kapsamında İdare ile İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü arasında 04.08.2014 tarihinde EDS protokolü imzalanmıştır.

Söz konusu Usul ve Esaslar'da yıllar içinde, kurulmuş veya kurulacak olan elektronik denetleme sistemlerinin teknik özelliklerine ilişkin olarak bazı değişiklikler yapılmış olsa da, sistem kullanım bedeli olarak belediyelere gönderilecek %30'luk pay konusu geçerliliğini korumaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kurulmuş veya kurulacak olan elektronik sistemlerin Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması halinde, tespit edilen ihlallere ilişkin olarak düzenlenen para cezalarının toplam tutarının %30'luk kısmı, sistemi kuran belediyeye hizmet bedeli olarak ödenecektir.

Yapılan inceleme neticesinde, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından İdareye gönderilen payların, taraflar arasında imzalanan protokol tarihinden sonrasına ait olduğu; ek

www.balioglu.net

maddenin yürürlüğe girdiği tarih ile imzalanan protokole kadar geçen dönem içerisinde, herhangi bir payın gönderilmediği anlaşılmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından bu payın gönderilmeme nedeni olarak, kullanılan sistemlerin teknik gereklilikler dokümanında belirtilen özellikleri taşımadığı ileri sürülmüştür. Ne var ki ileri sürülen bu iddiaya rağmen Emniyet Genel Müdürlüğü bu sistemler aracılığı ile trafik idari para cezası düzenlemeye devam etmiştir. Bahsi geçen dönem için düzenlenen trafik idari para cezalarının toplam tutarının %30'unun, başka bir ifadeyle hizmet kullanım bedeli olarak İdareye gönderilmesi gereken payın 74.389.731,60 TL olduğu görülmüştür.

Ayrıca ne ilgili maddede ne de Usul ve Esaslar'da %30'luk payın ödenmesinin şartı olarak taraflar arasında imzalanacak protokol gösterilmiştir. Burada önemli olan, söz konusu elektronik sistemlerin trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılıp kullanılmamasıdır ki, Emniyet Genel Müdürlüğü de ilgili maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle bu sistemler vasıtasıyla trafik ihlallerini tespit edip ilgililere trafik idari para cezası düzenlemektedir.

Sonuç olarak, tamamen İdarenin kendi bütçe imkânlarını kullanarak kurduğu elektronik sistemlerin, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması dolayısıyla 2918 sayılı Kanun'un ek 16'ncı maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten taraflar arasında imzalanan protokole kadar geçen süre içerisinde kesilen idari para cezaları toplam tutarının %30'u olan 74.389.731,60 TL'nin sistem kullanımı hizmet bedeli olarak tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16.maddesinin yürürlüğe girmesi ile İBB ve Emniyet Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokole kadar olan süre için kesilen cezalar ile ilgili % 30 payın tahsil işlemlerine devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 16'ncı maddesinin yürürlüğe girdiği tarih ile Büyükşehir Belediyesi ve Emniyet Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokol tarihi arasında kesilen trafik idari para cezaları dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken %30'luk payın tahsil işlemlerine devam edildiği ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 10: AYKOME Kararları Doğrultusunda Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Geçmiş Yıllar Payları Tahsilatlarının Düşük Olması

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

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

Mezkûr Kanun maddesi de göz önünde bulundurularak yayımlanan Büyükşehir Merkezleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde AYKOME'nin görev ve yetkileri düzenlemiştir. Buna göre, ilgili maddede;

"*AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla;*

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

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

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

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

Ancak, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi gereği; ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt

www.balioglu.net

yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılması gerekirken, İdare uygulamada bu hususa riayet etmemekte ve ortak programa alınan alt yapı hizmetleri ile ilgili yapılan işler İdare tarafından karşılanmaktadır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken payların ise izleyen yıl/yıllar tahsil edilmesi yoluna gidilmektedir. Bir başka deyişle, ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılmadığından cari yıl için ilgili kurumlar adına tahakkuk ettirilmesi gereken imalat bedelleri, alt yapı yatırım hesabından değil İdarenin bütçesinden karşılanmaktadır.

AYKOME kararları doğrultusunda ortak programa alınan altyapı hizmetleri için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aktarması gereken payların 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları için takip ve tahsil edilmemesi 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış bunun üzerine İdare söz konusu yıllara ilişkin hakedişler bazında ayrıştırma yaparak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından söz konusu tutarları talep etmiştir.

www.balioglu.net

2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda ise, İdarenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imalat bedellerine ilgili yılda katlanmasına karşın, izleyen yıl ve/veya yıllar itibariyle oluşturulan tahakkuk kayıtlarında yeniden değerleme yapılmaması nedeniyle arada geçen süredeki değer kaybı kadar İdarenin zarara uğradığı hususuna yer verilmiştir. Sayıştay Denetim Raporuna istinaden İdare yeniden değerleme farklarını da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından talep etmiştir.

31.12.2018 tarihi itibariyle AYKOME kararları doğrultusunda ortak programa alınan altyapı hizmetleri için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aktarması gereken paylar ve aktarılan tutarlar şu şekildedir:

Tablo 6: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Geçmiş Yıllara İlişkin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Tahsil Edilen ve Edilemeyen Tutarlar

Yıl	AYEDAŞ	BEDAŞ	İGDAŞ	İSKİ	TT GENEL MD (TT ANADOLU ve TT AVRUPA)	POAŞ	BOTAŞ
2013		471.952,58		138.644,98			
2013 YD Farkı		96.324,92		28.297,26			
2014		67.282,18	118.113,91	2.494.461,10			
2014 YD Farkı		10.493,88	18.422,02	389.056,73			
2015	3.428.786,15	6.467.050,77	2.413.989,37	8.114.660,06	1.303.370,96	1.447.126,61	1.749.688,91
2015 YD Farkı	584.691,53	1.102.789,63	411.643,97	1.383.747,13	222.256,49	246.785,67	298.364,56
2016	2.944.341,33	17.910.859,97	2.203.367,80	28.714.424,96	1.022.676,52	41.097,97	473.581,77
2016 YD Farkı	408.930,70	2.487.585,43	306.019,12	3.988.060,05	142.036,46	5.707,97	65.774,35
2017	5.109.698,12	24.157.511,41	198.209,12	29.141.230,93	3.331.445,82		

Toplam	12.476.447,83	52.771.850,77	5.669.765,31	74.392.583,20	6.021.786,25	1.740.718,22	2.587.409,59
Tahsil Edilen	6.103.320,35	0	5.669.765,31	39.462.191,10	0	0	0
Borç Bakiyesi	6.373.127,48	52.771.850,77	0	34.930.392,10	6.021.786,25	1.740.718,22	2.587.409,59

Yukarıda yer alan tabloda da belirtildiği üzere 31.12.2018 tarihi itibariyle ortak programa alınan ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının İdareye ödemesi gereken toplam tutar 2017 yılsonu itibariyle 155.660.561,17 TL olup bu tutarın yalnızca 51.235.276,76 TL'lik kısmı tahsil edilmiştir. Söz konusu belediye alacağının 104.425.284,41 TL bakiyesi tahsil edilememiştir.

Ortak program kapsamındaki tüm maliyetlere İdarenin cari yılda katlanması ve katlanılan bedellerin izleyen yıl/yıllar itibariyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarından imalat bedelleri üzerinden hakediş ayrıştırması yapılarak tahsilat yoluna gidilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte; yukarıdaki tabloda da ortaya konulduğu üzere, 2013 yılından başlayarak 2017 yılına kadar biriken 155.660.561,17 TL'lik alacağın büyük kısmını oluşturan 104.425.284,41 TL'nin tahsilatının muhtelif nedenlerle 31.12.2018 tarihi itibariyle yapılamaması İdare açısından tahsilat tutarlarının düşük kalmasına ve İdarenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer alan tahsil edilemeyen bakiye 104.425.284,41 TL'den AYEDAŞ'a ait 6.373.127,48 TL tahsil edilmiş olup İSKİ'nin borcu olan 34.930.392,10 TL'nin mahsup suretiyle tahsil işlemi devam etmektedir.

BEDAŞ bütçenin tahsilatı için yazdığımız yazıyı yargıya taşımıştır. Türk Telekom, BOTAŞ ve POAŞ bedellere itiraz etmiş olup konu tarafımızdan yargıya taşınmıştır. Davalar halen derdest olup dava sonucuna göre işlem tesis edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tahsil edilemeyen bakiyenin bir kısmını tahsil etmiş, bir kısmının ise tahsilat aşamalarının devam ettiğini belirtmiştir. Söz konusu tahsilatların bir kısmının yapılamamasının nedeni ise kamu idaresi tarafından ifade edildiği üzere süreçlerin yargı aşamasında olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bulgu konusu yapılan hususa ilişkin tahsilat düzeylerin arttırılmasına yönelik kamu idaresi tarafından etkin bir şekilde takibatın yapılması önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Çeşitli Sebeplerle Bloke Edilen Toplu Ulaşım Kartının (İstanbulkart) Bloke Tarihinden Sonra Kullanılmaya Devam Edilmesi

Büyükşehir Belediye Meclisinin 19.11.2015 tarih ve 1931 sayılı Kararı ile İstanbulkart ve diğer ödeme araçlarının 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun uyarınca ödeme aracına dönüştürülerek toplu ulaşım hizmetlerinde geçerli kılınmış ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden; diğer ödeme araçlarının ihracı suretiyle 15 yıllığına ve her yıl yeniden değerleme oranında arttırılmak üzere yıllık 1.500.000 TL+KDV bedel karşılığında işletilmesinin İdarenin iştiraki olan Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ'ye devredilmesi öngörülmüştür.

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

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, bazı kartlara bloke kaydı konulduğu ancak bu kartların bloke tarihinden sonra kullanılmaya devam edildiği, ilgili kişilere herhangi bir cezai işlem de uygulamadığı ve 2018 yılı içerinde 21.217 adet kaçak kullanım olduğu tespit edilmiştir. Bu kullanımlardan 6.167 tanesi "Ücretsiz Geçiş" kategorisinden, geriye kalan 15.050 adedinin ise "İndirimli Geçiş" kategorisinden gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Hatalı geçişlere ilişkin operatörler bazında özet bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 7: Operatör Bazında Hatalı Geçişler

OPERATÖR	İndirimli Geçiş	Ücretsiz Geçiş	Genel Toplam
İDO AŞ	15	10	25
İETT	4.228	1.580	5.808
Otobüs AŞ	1.862	801	2.663
Özel Deniz Motorları	314	121	835

Özel Halk Otobüsü	2.965	1.215	4.180
İSPER AŞ	219	213	432
TCDD	454	188	642
İstanbul Şehir Hatları AŞ	4	3	7
Metro İstanbul AŞ	4.685	1.824	6.509
TUHİM	303	212	515
Genel Toplam	**15.050**	**6.167**	**21.217**

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

Bulgu konusuna 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama 2018 yılında da devam etmiştir.

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

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

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

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; belediye mallarına karşı suç

www.balioglu.net

işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından 31.12.2018 tarihi itibariyle 2743 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı anlaşılmış olup 2886 sayılı Kanun'a aykırı olarak ecrimisilin, kira niteliğine büründürülerek geleceğe ilişkin olarak taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı ve bir kira tahsil yöntemine dönüştürüldüğü tespit edilmiştir. Ayrıca 146.047.269 TL'si devreden tahakkuk ve 76.952.263 TL'si 2018 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 222.999.532 TL'lik ecrimisil alacağının, yalnızca 58.680.984 TL'sinin tahsil edildiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %26,31 düzeyinde gerçekleştiği görülmüştür.

www.balioglu.net

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İdaremizde dosyası bulunan 2743 adet taşınmazın 1520 adedi bina, gecekondu, konut, daire, bahçe, giriş mahalli vb. niteliğine haiz doğrudan gelir getirmeyen niteliktedir.

Her bir işlem dosyasının münferiden incelenmesi durumunda idari ve mali işlemlerin yapıldığı, yasal süresi içerisinde ödeme yapılmaması durumunda Mali Hizmetler Daire Başkanlığına icraen tahsili hususunda gerekli havalenin yapıldığı, Belediyemizce yapılan icra

takibine karşılık ise şagilin mahkemeye müracaat ederek hukuki süreç başlattığı görülmüş olup, bu durum tahsilat sürecinin uzamasına ve tahakkuk/ tahsilat oranının düşük çıkmasına neden olmaktadır.

Yargılama süreci devam eden ecrimisil davalarında ise ancak mahkeme ilamına göre işlem (tahakkuk iptali) tesis edilebilmektedir.

Ayrıca İmar Kanununa eklenen Geçici Madde 161 ile 31/12/2017 tarihinden önce yapılan ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı yapılara yapı kayıt belgesi düzenlenmesi öngörülmüş ve Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar 06.06.2018 tarihli ve 30443 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olup bu mevzuat değişikliğine göre son müracaat tarihi 30.06.2019 olduğundan işbu mevzuat çerçevesinde Belediyemiz taşınmazları üzerindeki fuzuli şagillere ilişkin bu tarihten sonra bütüncül bir bakış açısıyla vatandaşların da görüşleri alınarak (imar, iskan, mülkiyet, kentsel dönüşüm, en etkin ve en verimli kullanım kriterleri) değerlendirme yapılabilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında işgal edilen 1520 taşınmazın gelir getirici niteliğe haiz olmadığı, her bir dosyanın ayrı ayrı incelenmesi sonucunda yasal süre içerisinde ödeme yapmayanlar hakkında icraen tahsil işlemlerine başlanıldığı, ancak şagilin mahkemeye müracaat ederek hukuki süreç başlattığından bu durumun tahakkuk/tahsilat oranlarının düşmesine neden olduğu, ayrıca ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı yapılara yapı kayıt belgesi düzenlenebilmesi için yürürlüğe giren ilgili mevzuat hükümlerine göre son müracaat tarihinin 30.06.2019 olması dolayısıyla bu tarihten sonra Belediye taşınmazları üzerinde bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirme yapılabileceği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, İdare taşınmazlarının işgali halinde, işgalin gelir getirici niteliğe haiz olup olmamasının herhangi bir önemi yoktur. Dolayısıyla bir idare taşınmazının işgali söz konusu ise tahliye işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

Bilindiği üzere ecrimisil olağan bir taşınmaz yönetim biçimi olmayıp, idare taşınmazlarını haksız yere işgal eden fuzuli şagillere bu işgalin karşılığı olarak ödettirilen bir tazminat niteliğindedir. Dolayısıyla ecrimisilin bir kira tahsil yöntemine dönüştürülmesi, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

İdare cevabında belirtildiği üzere dava süresi devam eden taşınmazlar hakkında mahkeme kararı doğrultusunda işlem tesis edilmesi uygun olmakla birlikte, her fuzuli şagilin de mahkemeye başvurmayacağı açıktır. Zira burada kira ödemesini zamanında yapmadığı için

www.balioglu.net

fuzuli şagil olan kiracılar olduğu gibi, taraflar arasında herhangi bir sözleşme düzenlenmediği halde idare taşınmazını işgal eden fuzuli şagiller de bulunmaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: İstanbulkart ile Yapılan Sosyal Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların büyükşehir belediyelerince yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda İdare tarafından da çeşitli yöntemlerle sosyal hizmet ve yardımlar yapılmaktadır. İdare tarafından yapılan sosyal yardımların bir bölümünü de anlaşmalı zincir marketlerden yapılan alışverişlerde kullanılacak olan, ihtiyaç sahiplerine bu saiklerle verilen Sosyal Yardım İstanbulkartlar oluşturmaktadır.

İstanbul il sınırları içerisinde ikamet eden fakir ve muhtaç kimselerin, temel ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için yürütülen Sosyal Yardım İstanbulkart projesinde alışverişlerin yapılacağı zincir marketler belirlenirken, Büyükşehir Belediyesi tarafından yaygınlık çalışması yapılmakta ve tespit edilen zincir marketlere sözleşme davet yazısı gönderilmektedir. 2018 yılında ihtiyaç sahipleri tarafından yapılan alışverişlere ilişkin Sosyal Yardım İstanbulkart ile alışveriş yapılabilmesi 06.03.2018-30.06.2018 dönemi için 9 zincir market ile 01.07.2018-30.06.2019 dönemi için ise 10 zincir market ile İdare arasında sözleşme imzalanmıştır. Ancak zincir marketler, İdare ile yapılan bu sözleşme karşılığında ne İdareye belli bir bedel ödemekte ne de Sosyal Yardım İstanbulkart ile alışveriş yapan ihtiyaç sahiplerine bir indirim uygulamaktadır. Hâlbuki İstanbulkart ile gerçekleştirilen alışverişlerin tamamı bu marketlerin dışında hiçbir şekilde yapılamadığından söz konusu zincir marketler ayrıcalıklı hale gelmektedir.

İdare bünyesinde yer alan Sosyal Hizmetler Müdürlüğünden elde edilen bilgiler doğrultusunda; 2018 Yılında Sosyal Yardım İstanbulkart kullanan aile sayısı 149.251'dir. Bu ailelere, 100 TL ila 200 TL arasında değişkenlik gösterecek tutarda aylık harcama yapabilme imkânı verilmektedir. 2018 yılı için Sosyal Yardım İstanbulkart bütçesi 159.000.000 TL olarak öngörülmesine karşın 2018 yılı toplam gerçekleşmesi 167.457.414,82 TL olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç itibariyle, İdarenin bütçesinden söz konusu sosyal yardım projesi kapsamında

www.balioglu.net

çıkan 167.457.414,82 TL'lik tutar sadece belli edilen 06.03.2018-30.06.2018 dönemi için 9 zincir markette; 01.07.2018-30.06.2019 dönemi için ise 10 zincir markette yapılan alışverişlerde kullanıldığından ve zincir marketlerin İdareye herhangi bir bedel ödemeksizin ve/veya sosyal yardım İstanbulkart kullanılarak alışveriş yapanlara bir indirim uygulamaksızın satışlarını gerçekleştirdiğinden, ayrıcalıklı hale getirilerek gelir elde ettikleri tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen uygulamanın İdarenin ve yardım hakkı kazanan vatandaşlarına yararına olacak şekilde düzeltilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda hatalı olarak belirtilen hususlar, ihtiyaç sahibi vatandaşlarımıza yardımlarımızı en uygun şartlarda yapmamız yönünden değerlendirilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda uygulama yapılacağı ve İdare bütçesinde İstanbulkart için ayrılan ödenek tutarına riayet edileceği belirdiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Kazı Ruhsatlarının Verilmesi Esnasında Kurum ve Kuruluşlardan Alınması Gereken Teminat Bedellerinin Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Alınmaması

İdare tarafından kazı ruhsatının verildiği esnada teminat bedeli alınması gerekmekte olup söz konusu teminat iadesi 01.10.2009 tarih ve 2009/3 Karar Numaralı AYKOME Kararına istinaden 15.03.2010 tarihinden itibaren bir yıl olarak belirlenmiştir. Hiç şüphesiz, teminat bedellerinin alınması zamanla doğabilecek sıkıntıları önleme adına, ilgili kazı alanlarında İdarenin mali açıdan ekstra bir külfete katlanmaması açısından öneme haizdir. Ayrıca Altyapı Kazı İzni Harcı tutarının hesaplanması açısından da teminat bedellerinin alınması gerekmektedir.

Alt yapı ruhsatı almak için düzenlenen Alt Yapı Ruhsat Formunda da;

"*Altyapı kazı çalışması sırasında ve sonrasında herhangi bir çökme, bozukluk veya*

hasar meydana gelmesi halinde ilgili Müdürlüklerce hesaplanacak hasar tespit bedelini ödeyeceğimi; hasar bedelini ödemediğim takdirde hesaplanan meblağın teminatımdan kesilmesine itiraz etmeyeceğimi" maddesi düzenlenmiştir.

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

Ancak yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Tarifeler ve tüketicilerin desteklenmesi" başlıklı 17'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki; "*İletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından yapılacak altyapı çalışmaları, altyapı kazı ruhsat harcına tabi değildir. Ruhsat başvuruları dâhil olmak üzere altyapı çalışmalarında teminat sunulması koşulu aranmaz*." hükmü ile muafiyet kapsamına alınan iletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından yapılacak altyapı çalışmaları haricinde de bazı kurum ve kuruluşlardan da teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

İETT, İGDAŞ ve İSKİ'nin normal ruhsat başvurularında; TURKSAT, İETT, İGDAŞ, İSKİ, İSTELKOM, TÜRK TELEKOM ve TOKİ'nin ise arıza ruhsat başvurularında İdare tarafından hiçbir şekilde teminat alma işlemi gerçekleştirilmemiştir.

Sonuç olarak, teminat bedellerinin mevzuat hükümleri gereği muaf tutulmuş olanlar haricinde kalan kurum ve kuruluşların bazılarından alınmaması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Normal ve Arıza kazı ruhsatlarının Teminat bedellerinin, mevzuat hükümleri gereği muaf tutulmuş olanlar haricinde ilgili kurum ve kuruluşlardan alınması için; altyapı kurumlarının yetkili temsilcilerinin katılımı ile yapılacak olan ilk AYKOME Toplantısında gündeme alınarak gerekli olan düzenlemelerin yapılması sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusu tespite ilişkin ilk AYKOME toplantısında gündeme alınıp gerekli olan düzenlemelerin yapılmasının sağlanacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yerine Getirilmemesi

Belediyenin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının ilgili yardımcı hesabında Sayıştay ilamları izlenmekte olup ilgili hesabın 31.12.2018 tarihi itibariyle borç bakiyesi olarak

www.balioglu.net

6.835.154,29 TL, alacak bakiyesi olarak 4.037.957,40 TL muhasebe kayıtlarında yer almaktadır. Ancak bazı Sayıştay ilamlarına ilişkin temyiz süreci devam ettiğinden ilamlar infaz aşamasına gelmemiştir. Sayıştay İlamları Cetvelinden elde edilen bilgiler doğrultusunda 1.286.016,54 TL'lik Sayıştay ilamı kesinleşmesine karşın bu tutarın 911.675,95 TL'sinin infazı gerçekleştirilmiş infazı gerçekleştirilmeyen tutar ise 374.340,59 TL olmuştur.

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

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

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur." hükmü yer almaktadır.

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

www.balioglu.net

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümlerine göre, kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının infaz edilmesi gerekirken, kesinleşen ilamların bazılarının tahsil edilmediği ve tahsilatı için gereken işlemlerin yapılmadığı görülmektedir. Sayıştay ilamlarının zamanında infazı için gerekli işlemler tesis edilmelidir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; **"**Kesinleşen Sayıştay ilamlarının tahsilat işlemlerine Sayıştay Kanunu ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda devam edilmektedir. Bu kapsamda; kesinleşen Sayıştay ilamlarından kalan borç tutarı 374.340,59 TL'den 266.027,33 TL tahsil edilmiştir. Bakiye kalan 108.313,26 TL için cebren tahsil işlemleri devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında söz konusu hususa ilişkin olarak bir takım tahsilatların yapıldığı, kesinleşip tahsil edilmeyen tutarın 108.313,26 TL olduğunu ifade edilmiş olup bazı ilamlara ilişkin tahsilat çalışmalarının devam ettiğini belirtilmiştir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Mevzuata Aykırı Olarak Tahsil Edilen Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in amacı belirten 1'inci maddede;

"...sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek." şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"*Bu Yönetmelikte geçen;*

b) Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi (EHABS): Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin altyapılarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği sistemi,

Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1'de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade etmektedir." denilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

"(1) Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet

www.balioglu.net

alanları dışında kalan yerler için GHS tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir." hükümleri yer almaktadır.

Yönetmelik'in yukarıda yer verilen 9'uncu maddesi hükümlerine uygun olarak oluşturulan tablonun büyükşehir ve ilçe belediyelerini ilgilendiren bölümü aşağıda verilmiştir.

Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

www.balioglu.net

Yönetmelik ekinde yer alan geçiş hakkı ücret tarifesi üst sınırları tablosunda, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalıp da büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan yerler için üst sınır 1,00 TL/m, yine büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde olup da ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için ise geçiş hakkı üst sınırı 0,70 TL/m olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu tablonun açıklamalar bölümünde genişliğin 40 cm'den fazla olduğu geçiş haklarında geçiş hakkı ücretlerinin genişliğin arttığı oranda arttırılabileceği, beş yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde on, on yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde yirmi oranında indirim uygulanacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Yapılan incelemelerde; elektronik haberleşme altyapısı üzerinden alınması gerekli olan geçiş hakkı ücretinin idare tarafından takip edildiği, bu kapsamda 2018 yılında ilgili şirketlerden 5.331.060,08 TL geçiş hakkı tahsilatı yapılmasına rağmen ilçe belediyelerine

herhangi bir pay gönderimi yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Büyükşehir Belediyesi tarafından takip edilen geçiş hakkı bedellerinin tasarruf alanlarına göre ilçe belediyelerine dağıtılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 8. Maddesine göre çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 8. Maddesinde; "AYKOME, Büyükşehir dahilindeki altyapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla";(f) "Altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler." Bu itibarla altyapı tesisleri imalatı için İl sınırları dahilinde altyapı kazı ruhsatları AYKOME tarafından verilir denilmektedir. Dolayısı ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yapılacak altyapı çalışmalarında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Müdürlüğünden izin alınması gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyelerine aktarılmasını gerektirecek yasal bir düzenlemenin bulunmadığı, ilçe belediyeleri tarafından Elektronik Haberleşme Alt Yapısı ve Elektronik Haberleşme Şebekesi çalışmaları için ruhsat verilemeyeceği ve baz istasyonu kurulumu başvurularının İdaremize yapılması gerektiği düşünülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8'nci maddesi zikredilerek, büyükşehir belediyelerinin altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı vermeye ayrıca buna ilişkin bedelleri belirlemeye yetkili olduğu, elde edilen geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyelerine aktarılmasını gerektirecek yasal bir düzenlemenin bulunmadığı, belediyeleri tarafından Elektronik Haberleşme Alt Yapısı ve Elektronik Haberleşme Şebekesi çalışmaları için ruhsat verilemeyeceği ve baz istasyonu kurulumu başvurularının Büyükşehir Belediyelerine yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bulgu metninde Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine yer verilmiştir. Söz konusu Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

www.balioglu.net

Ayrıca İdarenin cevabına dayanak teşkil eden Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin geçiş hakkına ilişkin bir düzenleme içermediği, içerdiği hükümlerin genelde kazı ruhsatları ile izinler ve bunlara ilişkin ücretlerle alakalı olduğu görülmektedir.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik geçiş hakkı bedeli ile ilgili olarak özel düzenleme niteliğinde bulunduğundan bu Yönetmelik hükümleri esas alınarak işlem yapılmasının daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına Yönelik Olarak Düzenlenen İzin Belgesi Ücretlerinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere ticari araçlarda reklam bulundurulabilmesi için öncelikle reklamcı tarafından ilgili belediyeye müracaat edilerek ticari araç reklam yetki belgesinin alınması, daha sonra da bu belgeye sahip reklamcının her bir ticari araç için ayrı ayrı düzenlenecek ticari araç reklam izin belgesini alması, idarenin de bu belgelerin verilmesi esnasında 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi hükmüne istinaden Belediye Meclisince belirlenecek ücreti tahsil etmesi gerekmektedir.

2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan söz konusu bulguya ilişkin olarak İdare tarafından yapılan çalışmaların incelenmesi neticesinde, Belediye Meclisi tarafından ticari araç reklam yetki belgesi düzenlenmesi karşılığında alınacak ücret belirlenmiş olmasına rağmen (Aralık/2018), reklam bulundurulacak her bir araç için alınması gereken ticari araç reklam izin belgesine yönelik herhangi bir ücretin belirlenmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak ücrete tabi işler kapsamında değerlendirilen, İdare açısından gelir getirici niteliğe haiz ve uygulama alanı oldukça geniş olan bu hizmete yönelik olarak verilen izin belgelerine ilişkin ücretlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "13/07/2018 tarihli ve 1264 sayılı meclis kararı ile alınan kararda ücret tarifesi belirtilmiş olup; ilgi karar tarihinden itibaren bulgu doğrultusunda yetki belgesi ücreti alınmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında meclis kararı ile ücret tarifesinin belirlendiği ve bu tarihten itibaren yetki belgesi ücreti alındığı ifade edilmiştir.

Bulgumuzda da ifade edildiği üzere ticari araçlarda reklam bulundurulması karşılığında düzenlenmesi gereken iki tür belge vardır. Bunlardan ilki reklamcı tarafından ilgili belediyeye müracaat edilerek alınan Ticari Araç Reklam İzin Belgesi, diğeri ise her bir ticari araç için ayrı ayrı düzenlenmesi gereken Ticari Araç Reklam İzin Belgesi'dir. Düzenlenen bu belgeler karşılığında ise ilgililerden, 2464 sayılı Kanun uyarınca Belediye Meclisi tarafından ücret tarifesinde belirlenen tutarın tahsili gerekmektedir. Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesi incelendiğinde yalnızca yetki belgesine yönelik düzenlemelerin yapıldığı ancak reklam bulundurulacak her bir ticari araç için ayrı ayrı

düzenlenmesi gereken "Ticari Araç Reklam İzin Belgesi"ne yönelik herhangi bir ücretin belirlenmediği görülmüştür.

Sonuç olarak ticari araçlarda reklam bulundurulabilmesi amacıyla düzenlenen Ticari Araç Reklam İzin Belgesi verilmesi karşılığında tahsil edilmesi gereken tutarlara, ücret tarifesinde yer verilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: 2018 Yılı Personel Taşıma Hizmet Alım İşinde İhale Kapsamında Değerlendirilemeyecek İş Kaleminin Bulunması

İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen 2018 Yılı 362 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde, personel taşıması işinden ayrı tutulması gereken ve ihale konusu iş kapsamında değerlendiremeyecek olan; kiralanacak otobüslerle şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde 1.500.000 km yol kat edecek araç ve/veya araçların, aynı ihale bünyesinde gösterilerek söz konusu iş kapsamındaki iş kalemlerinden birisi olarak ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2017/571910 ihale kayıt numaralı 2018 Yılı 362 Hatlık Personel Taşıma Hizmet Alımı İşinde personelin işe gidiş ve geliş istikametleri doğrultusunda, personel sayısına uygun olacak şekilde 361 adet farklı güzergâh (iş kalemi) belirlenmiş, bu güzergâhlar için yüklenici firma birim fiyat teklif cetvelinde toplam 56.937.682 TL tutarında teklif vermiştir. Aynı ihale kapsamında 362'nci iş kalemi olarak "*Sürücülü otobüs-45 yolcu kapasiteli 11000 cc veya üzeri araç (en az 2010 model, ful kaskolu ve B2 belgesi olacak) 900.000 km yol kat edecek, sürücülü minibüs-17 yolcu kapasiteli 300.000 km yol kat edecek ve sürücülü midibüs-27 yolcu kapasiteli 300.000 km yol kat edecek*" düzenlemesi yapılmış ve bu iş kalemine ilişkin olarak kiralanacak otobüs, minibüs ve midibüslerle şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılmak üzere 1.500.000 km yol kat edileceği teknik şartnamede belirtilmiştir.

Yüklenici firma 1.500.000 km'lik bu iş için km başına: 45 yolcu kapasiteli sürücülü otobüs için 3,95 TL'lik, sürücülü minibüs için 2,10 TL'lik ve sürücülü midibüs için ise 2,90 TL'lik bir teklif yapmıştır. Toplamda 900.000*3,95=3.555.000 TL, 300.000*2.10=630.000 TL ve 300.000*2.90=870.000 TL olmak üzere genel toplam olarak 5.055.000 TL'lik (3.555.000+630.000+870.000) tutar üzerinden teklif yapılmıştır. Böylece 361 güzergâhtan oluşan iş kalemleri için 56.937.682 TL ve 362'nci iş kalemi olan şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan iş kalemi için ise 5.055.000 TL teklif

yapılmıştır. Bu şartlar doğrultusunda yüklenici firma ile KDV hariç toplam 61.992.682 TL bedel ile 29.12.2017 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. 362'nci iş kalemi toplam ihale bedelinin yaklaşık %8,15'ine tekabül etmektedir.

Söz konusu ihalenin teknik şartnamesinde de belirtildiği üzere, 362'nci iş kalemi olan; şehir içi ve şehirlerarası kültürel ve sosyal görevlerde kullanılacak olan 1.500.000 km mesafe kat edebilecek sürücülü otobüs, minibüs ve midibüs araç ve/veya araçlarının personel taşımacılığı ile doğrudan bir bağlantısı bulunmamaktadır. Bu durum hakedişler bazında düzenlenen iş kalemlerine ilişkin yapılan işler listesinde de görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetleri, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine dayanılarak çıkarılan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerine tabi olup bu Yönetmelik hükümleri büyükşehir belediyelerini de kapsamı içerisine almaktadır.

www.balioglu.net

Bu itibarla, belediyenin ihale konusu iş kapsamında yapılamayacak bir işi ihale kapsamına alması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur*." hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

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

BULGU 19: 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Bünyesinde İhale Edilen Bazı İşlerin Muhammen Bedellerinin Yanlış Hesaplanması

Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşi ile İstanbul Silivri İlçesi Seymen Düzenli Depolama Sahasında Atıkların Depolanması Sonrası Açığa Çıkan Depo Gazının (LFG) Toplanması, Çevreye Olan Zararlı Etkisinin Bertaraf Edilmesi ve Kurulacak Tesis ile Elektrik Enerjisine Dönüştürülmesi İşinde muhammen bedelin hatalı hesaplandığı

tespit edilmiştir.

A) Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşinde muhammen bedelin hatalı hesaplanması

2886 sayılı Kanun'un "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında;

"*Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir*." hükmü tesis edilmiştir.

Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşine ilişkin muhammen bedel tespit olunurken; Florya Sosyal Tesisleri (Kır Bahçesi, Havuzlu Bahçe, İdeal Salon), Avcılar Deniz Köşk, Beykoz Koru ve 1453 Çırpıcı Sosyal Tesislerindeki toplam altı davet ve organizasyon alanının kaç kişilik olduğu ve buralarda gerçekleşen davet ve organizasyonlar göz önüne alınarak muhtemel gerçekleşmeler esas alınarak Emlak Müdürlüğünce asgari yıllık rayiç bedel raporu oluşturulmuştur.

www.balioglu.net

Bu meyanda, Emlak Müdürlüğünün sunmuş olduğu Asgari Yıllık Rayiç Bedel Raporu Muhammen Bedel Tespit Komisyonu tarafından kabul görmüş ve 3 yıl için 1.413.300x3=4.239.900 TL+KDV muhammen bedel olarak öngörülmüştür. Ancak söz konusu ihale kapsamında akıllı kart veya jetonla çalışan oyuncaklardan oluşan oyun grupları, go-kart alanı da yer almasına karşın oyun parkı işletilmesine ilişkin herhangi bir tutar tespiti gerçekleşmemiş ve tahmin edilen bedel hesaplamasında buna ilişkin herhangi bir hesaplama da yapılmamıştır.

Sonuç olarak, 12.07.2017 tarihinde ihalesini gerçekleştirilen Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşinde tahmin edilen bedelin hesaplamasında; ihale bünyesinde yer alan oyun parkının işletilmesinden elde edilecek gelirler dikkate alınmamış olmasına karşın ihale komisyonu olan belediye encümenince de herhangi bir tahkikat yaptırılmamıştır.

B) İstanbul Silivri İlçesi Seymen Düzenli Depolama Sahasında Atıkların Depolanması Sonrası Açığa Çıkan Depo Gazının (LFG) Toplanması, Çevreye Olan

Zararlı Etkisinin Bertaraf Edilmesi ve Kurulacak Tesis ile Elektrik Enerjisine Dönüştürülmesi İşinde muhammen bedelin hatalı hesaplanması

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17.06.2016 tarih ve 1092 sayılı kararı doğrultusunda; Büyükşehir Belediyesi tarafından evsel katı atıkların düzenli olarak depolandığı, Silivri Seymen Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesisleri'nde oluşan depo gazının toplanması ve toplanan gazdan elektrik enerjisi elde edilmesi için kurulacak tesislerin inşa ettirilmesi, tesislerin yapılması, söz konusu alanlarda işletme yaptırılması ve işletme süresince de elde edilene elektrik gelirinden belediyeye belirli bir oranda pay verilmesi için intifa hakkı karşılığı 30 yıl süreyle, 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilen iş için;

Muhammen Bedel Tespit Raporunda enerji üretimi satışından elde edilecek tahmini brüt ciro olarak yıllık 29.405.267,46 TL, 30 yıl için 882.158.023,69 TL tespit edilmiştir. Yatırım Giderleri olarak yıllık 3.744.070 TL, 30 yıllık 112.322.100 TL, İşletme Gideri olarak yıllık 20.756.618,39 TL, 30 yıl için ise 622.698.55,71 TL tespit edilmiştir.

Bu bağlamda, söz konusu işe ilişkin toplam gelir yıllık 29.405.267,46 TL, 30 yıl için 882.158.023,69 TL olarak tespit edilirken, toplam gider yıllık 24.500.688,39 TL, 30 yıl için ise 735.020.651,71 TL olarak tespit edilerek raporda yer almıştır. Toplam gelirden toplam gider düşüldüğünde işe ilişkin net gelir yıllık 4.904.579,07 TL, 30 yıl için ise 147.137.371,98 TL olarak tespit edilmiştir.

Ancak işe ilişkin muhammen bedel olarak tespit edilen tutar minimum 1.400.000 TL (yıllık) bunun üzerindeki net gelir için ise brüt ciro payı olarak %5 belirlenmiştir. Muhammen bedel tespit komisyonu tarafından yukarıda ayrıntılı bir şekilde tespit edildiği anlaşılan 4.904.579,07 TL'lik tutarın dikkate alınmayarak 1.400.000 TL'nin muhammen bedel olarak esas alındığı görülmüştür.

Sonuç olarak, söz konusu iş için hatalı tespit edilen muhammen bedel tutarı; ilanın şekli, ihale usulü, ihaleye katılım, verilen tekliflerin değerlendirilmesi, teminat tutarı vb. hususlarda çok büyük bir öneme haiz olup diğer taraftan işin işletilmesinden kaynaklı İdarenin elde edilebileceği pay üzerinde de olumsuz bir etkiye sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda

www.balioglu.net

gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

İdarenin mevzuat hükümleri gereği ruhsatlandırması gereken otopark alanları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde;

- İSPARK AŞ tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklardan bazılarının İdare tarafından ruhsatlandırılmadığı,

- İSPARK AŞ'nin işlettiği açık ve kapalı otoparklar dışında kalan diğer otoparklardan bazılarının İdarece ruhsatlandırılmadığı,

tespit edilmiştir.

A) İSPARK AŞ tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklardan bazılarının Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmaması

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluklarının belirtildiği 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde, otoparkların büyükşehir belediyesi tarafından ruhsatlandırılması gerektiği; "*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*." hükmü ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Bu itibarla, İSPARK AŞ tarafından işletilen açık ve kapalı otoparkların İdare tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. UKOME'den elde edilen bilgilere göre 246 adet açık ve kapalı (katlı) otopark İSPARK AŞ tarafından işletilmekte olup bunlardan yalnızca 50 adedi Ruhsat Denetim Müdürlüğü tarafından ruhsatlandırılmıştır. Geriye kalan 196 adet açık ve kapalı otopark ise ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam etmektedir. Ayrıca UKOME'nin vermiş olduğu envanter bilgilerine göre 246 adet lokasyonda açık/kapalı otopark işletmesi mevcutken ruhsatlandırma çalışmalarını yapmakla mükellef olan Ruhsat Denetim Müdürlüğü verilerinde 130 adet lokasyon söz konusudur. UKOME ile ruhsatlandırma çalışmalarını yapmakla mükellef olan Ruhsat Denetim Müdürlüğünün fiili duruma uygun olacak şekilde koordinasyon eksikliği de söz konusudur.

Sonuç olarak, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından İSPARK AŞ tarafından ruhsatsız olarak işletilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları yapılmalıdır.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

www.balioglu.net

B) İSPARK AŞ'nin işlettiği açık ve kapalı otoparklar dışında kalan diğer otoparklardan bazılarının ruhsatlandırılmaması

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde; "*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*" hükmü tesis edilmiş olup açık ve kapalı otoparkların ruhsatlandırmasının Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Bu bağlamda, açık ve kapalı otoparkların İdare tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgiler doğrultusunda; İSPARK AŞ tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklar hariç diğer otoparklardan sadece 709 adedinin ruhsatlandırıldığı, ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren açık ve kapalı otopark sayısının ise toplam 800 olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam eden açık ve kapalı otoparklara ilişkin İdare tarafından ruhsatlandırma çalışmaları yapılması gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar devam

etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda gerekli çalışmaların devam ettiği ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Alt Yapı Kazı İzni Harcı Tutarlarının Mevzuat Hükümleri Doğrultusunda Tahsil Edilmemesi

10.03.2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan ve yayımı tarihinde yürürlüğe giren 7099 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 10’uncu maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 79’uncu maddesinden sonra gelmek üzere “Altyapı Kazı İzni Harcı” başlığı ile;

“*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.*

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Bakanlar Kurulu belediye grupları itibarıyla bu oranı yarısına kadar indirmeye, on katına kadar artırmaya yetkilidir... ” hükmü eklenmiştir.

Söz konusu hükme istinaden 10.03.2018 tarihinden itibaren İdare tarafından verilen kazı izinlerinde alan tahrip tutarının binde 2’si oranında harç alınması gerekmektedir. Ancak yapılan denetimler esnasında, bu oran üzerinden harç tahsilatlarının yapılmayarak 2464 sayılı Kanun’un “Çeşitli harçlara ait tarifeler” başlıklı 84’üncü maddesine istinaden 02.12.2005 tarih ve 3128 sayılı Meclis Kararında belirlenen kanal beher metrekare için 1,5 TL üzerinden harç tahsilatlarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Alt Yapı Kazı İzni Harcının mevzuatın öngördüğü tutar üzerinden hesaplanmadığı tespit edilmiş olup 7099 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Kanun’a eklenen mevzuat hükümlerine uygun olarak Altyapı Kazı İzni Harcı tutarının hesaplanarak

www.balioglu.net

ilgililerinden tahsilatının yapılması gerekmektedir. Büyükşehir Belediye Meclisinin tespit ettiği ücret tarifesine göre tahsilat yapılması hukuken mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 22: Altyapı Hizmetleri Yönergesinin Yeni Mevzuat Hükümleri Doğrultusunda Güncelliğini Yitirmesi

Altyapı kazılarına ilişkin Büyükşehir Belediyesi tarafından 1997-3 sayılı Genelge ile 01.01.1988 tarihinde yürürlüğe giren Altyapı Hizmetleri Yönergesi ile iş ve işlemlerin yürütülmeye devam edildiği, söz konusu Yönerge'nin kanun koyucu tarafından gerçekleştirilen yeni mevzuat düzenlemeleri sonrasında güncelliğini yitirdiği ve günümüz ihtiyaçlarına tam olarak cevap verememesi dolayısıyla bazı düzenlemelerinin uygulanabilirliğinin kalmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Mezkûr Kanun'un "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesinde;

"*Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur...*

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

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir..." hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu hükme istinaden Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

girmiştir. Mezkûr Yönetmelik'in "Görev ve yetkileri" başlıklı 8'nci maddesinde;

"(1) AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla;

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

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

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

ç) Ortak programa alınmayan yatırımların her Bakanlık ile ilgili Büyükşehir (Değişik ibare: RG-25/4/2014-28982) ve ilçe (Mülga ibare: RG-25/4/2014-28982) (...) belediyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi bütçelerinden yapacakları harcamalarla yerine getirilmesini sağlamak üzere bir program tespit eder ve bu programın uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder.

İlgili kuruluşlarca imar planı olmayan alanlarda önceden yapılmış tesislerin, yeni imar durumuna uygun yol yapım çalışmaları bitmeden, mevcut tesislerin uygun hale getirilmesini sağlar.

Kazı yapılacak tarihleri tespit eder, kazı yapmanın yasak olduğu tarihlerde acil durumlar için büyükşehir belediye başkanına veya AYKOME birimi yöneticisine yetki verir.

Alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler.

AYKOME'ye katılan tüm kuruluşların kent içinde kullanacakları malzemelerle ilgili standartları belirler.

ğ) Gerekli görülen konularda UKOME ile işbirliği yapar." düzenlemesi yapılmıştır.

İdare, tarafından 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun

www.balioglu.net

Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 7'nci maddesi ile 15.04.1985 tarih ve 18729 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Koordinasyon Merkezleri ile Fon Yönetmeliği'nin 13'üncü ve 14'üncü maddelerine dayanılarak düzenlenen Altyapı Hizmetleri Yönergesi yukarıda ortaya konulan yeni mevzuat hükümleri doğrultusunda güncelliğini yitirmiş ve günümüz gereklerine karşılık veremez hale gelmiştir.

Örneğin Mezkûr Yönerge kapsamında cezai müeyyidelerin uygulanabilirliği konusunda sıkıntılar meydana gelmekte, Kanunlarla açık bir şekilde düzenlenmeyen ama kazı çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan düzenlemeler uygulanır halde bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesinin izinsiz altyapı kazısına ilişkin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı Mükerrer 79'uncu maddesine istinaden;

"*İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir*." hükmünü uygulamakta, ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesine istinaden kazı alanında hafriyat, moloz bırakılması gibi durumlarda cezai müeyyide uygulanabilmektedir. Ancak güvenlik önlemlerinin gerektiği şekilde alınmaması, iş elbisesi giyilmeksizin kazı yapılması, kazı alanına konulan tabelanın gerekli şartları taşımaması vb. durumlarda uygulanacak cezai müeyyidelere ilişkin herhangi bir cezai uygulama ise söz konusu olamamaktadır.

Hiç şüphesiz, gerek 5216 sayılı Kanun ile gerekse Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği uyarınca kazılara ilişkin Büyükşehir Belediyesi uhdesinde yer alan AYKOME'nin mevzuat hükümlerine uygun olabilecek her türlü düzenlemeyi yapma yetkisi vardır.

Sonuç olarak, İdare tarafından günümüz şartlarına uygun ve altyapı hizmetlerine ilişkin tüm detayları içerek şekilde yeni bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mevcut uygulamalarımız "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği" kapsamında yapılmakta olup ayrıca bir yönergeye ihtiyaç duyulmamaktadır. Bununla birlikte, bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlarda gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Ana Arterler Üzerinde Bulunan Alışveriş Merkezlerinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolları, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.*" hükmü tesis edilmiş olup söz konusu hüküm, Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca mezkûr Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (e) bendinde de, 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

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

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz

konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Ana arterler üzerinde bulunan AVM'lerin iç alanlarındaki ilan reklamların vergileri 01.01.2019 tarihinden itibaren belediyemizce tahsil edilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda tespit edilen hususa ilişkin 01.01.2019 tarihinden itibaren kamu idaresi tarafından tahsilatların yapılmaya başlandığı belirtilmiş olup söz konusu hatalı uygulamanın 2018 yılında düzeltilemediği anlaşılmıştır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: ATM Ünitelerinin İşletilmesinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdarenin özel mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda; 2007 yılı (1. Etap), 2008 yılı (2. Etap) ve 2012 yılında (3. Etap) ATM merkezlerinin işletme karşılığında yaptırılması işlerinin ihalesi gerçekleştirilmiş olup yapım ihalesini alan bankaların ATM'lerin konumlandırılacağı dış cephenin yapım maliyetine katlanmaları karşılığında her noktada 1 ATM cihazını bir yıl kira bedeli ödemeksizin işletmesi sağlanmıştır.

www.balioglu.net

2007 yılında gerçekleştirilen 1. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinde 43 noktada 139 adet ATM kabini, 2008 yılında gerçekleştirilen 2. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinde 47 noktada 160 adet ATM kabini ve son olarak 2012 yılında gerçekleştirilen 3. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinde 42 noktada 125 adet ATM kabini konumlandırılmıştır.

1. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinin müteahhidi HSBC Bankası 2007-2008 dönemi için 43 noktada 139 adet kabin konumlandırmış ve her noktada bir adet kabin için yapım maliyetine katlandığı için bir yıl kira ödemesi yapmamıştır. 2. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinin müteahhidi Garanti Bankası 2008-2009 dönemi için 47 noktada 160 adet kabin konumlandırmış ve her noktada bir adet kabin için yapım maliyetine katlandığı için bir yıl kira ödemesi yapmamıştır. Son olarak 3. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işinin müteahhidi Denizbank 2012-2013 dönemi için 42 noktada 125 adet kabin konumlandırılmış ve her noktada bir adet kabin için yapım maliyetine katlandığı için bir yıl kira ödemesi yapmamıştır. Söz konusu ATM kabinlerinin, müteahhit firmanın kullanımı dışındaki kalan kısımları; İdare tarafından üçerli, dörderli

gruplara ayrılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilerek muhtelif bankaların kullanımına sunulmuştur.

Söz konusu duruma ilişkin olarak ilk olarak; 1. Etap, 2. Etap ve 3. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması mevzuat hükümlerine uyarlık teşkil etmemektedir. 22.01.2002 tarihi Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu tüm hükümleri ile birlikte 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve mezkûr Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

..." hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, İdarenin yapım işi niteliğindeki 1. Etap, 2. Etap ve 3. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işlerini 2886 sayılı Kanun'a göre yapması mümkün değildir. İdarenin söz konusu işin yapım kısmını 4734 sayılı Kanun'a göre, yapımı tamamlandıktan sonra ATM ünitelerinin işletilmesi işini ise 2886 sayılı Kanun'a göre yapması gerekmektedir.

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde tespiti yapılan ikinci husus ise şu şekildedir: Gerek 1. Etap gerek 2. Etap gerekse 3. Etap ATM'lerin işletme karşılığında yaptırılması işlerinde müteahhit ile akdedilen sözleşmelerde ve müteahhit firmanın kullanımı dışındaki kalan kısımlara ilişkin üçerli, dörderli gruplara ayrılarak muhtelif tarihlerde 2886 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelere ilişkin sözleşmelerde "Süre" hususuna ilişkin yer alan;

"*Süre bitiminden 15 (on beş) gün öncesinde taraflar arasında herhangi bir fesih bildiriminde bulunulmamış ise iş bu şartname ve özel şartnamelerde belirtilen şartlarda 1 (bir) yıl uzamış sayılır."* düzenlemesi mevzuat hükümlerine uyarlık teşkil etmemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64'üncü maddesinde;

"*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamaz.*"

hükmü yer almaktadır.

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

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

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır."* hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde, *"...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*" hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, belediye encümenin en fazla 3 (üç) yıllığına, belediye meclisinin ise 10 (on) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabileceği, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların ihale yapılmaksızın kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması suretiyle tekrar kiralanmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Bu meyanda, ATM ünitelerinin kira sürelerinin bittiğinde tahliyesi sağlanarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

Son olarak, İdare tarafından 31.12.2018 tarihi itibariyle söz konusu ATM ünitelerini işleten muhtelif bankalardan 2018 yılı içerisinde herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmamıştır. Söz konusu taşınmazlara ilişkin kira süreleri bittiği andan itibaren 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri yerine getirilmeli ihalesiz bir şekilde söz konusu alanları işletenlerden ise mezkûr Kanun'un 75'inci maddesine göre ecrimisil bedeli tahsil edilmelidir.

Yukarıda yer alan tespit ve değerlendirmeler doğrultusunda; söz konusu ATM

ünitelerinin yapım işini de içerecek şekilde 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi, sözleşmede belirtilen süreler bittikten sonra da sözleşmede yer alan hükme istinaden her yıl söz konusu alanları işletenlerle 1 yıllık periyotlarda sözleşmelerin uzatılması ve 2018 yılı içerinde 1. Etap, 2. Etap ve 3. Etap ATM kabinlerini işletenlerden herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatının yapılmamış olması mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Bu itibarla, İdarenin özel mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda yer alan ATM kabinlerinin 2886 sayılı Kanun'a göre tahliyesi sağlanmalı, tahliye sağlanana kadar söz konusu alanları işleten muhtelif bankalardan ecrimisil bedelleri tahsil edilmeli ve ATM üniteleri için 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Şehir estetiğine uygun olmayan ve farklı tasarım modelleriyle İstanbul geneline konumlandırılmış ATM kabinlerinin İstanbul'a yakışır şekilde kent estetiğine uygun, araç ve yaya ulaşımı etkilemeyecek şekilde yenilenmesi amacıyla tüm bankaların da görüşü alınarak ATM kabin kiralamaları gerçekleştirilmiştir.

www.balioglu.net

Bu ihale metodunun, maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik kriterlerine göre kamu yararına olduğu hususu açıktır.

Lakin bu ihale metodu uygulanmakla ATM'ler için İstanbul'da ki en yüksek kira birim fiyatlarına ulaşılmış ve ilki 2007, ikincisi 2008, üçüncüsü 2012 yılında gerçekleştirilmiş yapım karşılığı ATM kiralamalarından bugüne değin yaklaşık 150.000.000 TL kira geliri elde edilmiş ve yapım karşılığı olarak da Belediyemiz bütçesinden herhangi bir gider kalemi oluşmamıştır.

Süre sonunda ise sözleşme gereği ATM kabinlerinin konumlandırıldığı ünitenin mülkiyeti de Belediyemize geçmiştir.

Bulguda işin yapım kısmının 4734 sayılı Kanuna göre yapılması gerektiği görüşüne ise katılmıyoruz.

Lakin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun "Kapsam" başlıklı 1.maddesine göre yapım işlerinin de 2886 sayılı Kanuna göre tesis edilebileceği hususu açıkça belirtilmiştir.

Bu çerçevede iş mevzuata uygun ve oluşturduğu 150.000.000 TL'lik gelir potansiyeline göre kamu yararınadır.

Kira süreleri ile ilgili olarak; 2015, 2016 ve 2017 yılı Sayıştay denetim raporlarında belirtilen hususlar dahilinde 08.03.2019 tarihli ve 1921 sayılı Başkanlık Oluru alınarak, 2018 yılı itibariyle ATM kabinleri işletmecisi olan bankalar adına kira sözleşmeleri sonlandırılmış ve İstanbul genelinde yapılması planlanan ATM kiralama ihaleleri yapılana kadar da İdaremiz gelirlerinde herhangi bir azalma oluşmaması amacıyla fiili kullanımı devam eden ATM kabinleri kullanıcısı olan bankalar adına ecrimisil tahakkukları verilmeye başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda yer alan tespit ve değerlendirmeler doğrultusunda; söz konusu ATM ünitelerinin yapım işini de içerecek şekilde 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesinin, sözleşmede belirtilen süreler bittikten sonra da sözleşmede yer alan hükme istinaden her yıl söz konusu alanları işletenlerle 1 yıllık periyotlarda sözleşmelerin uzatılmasının ve 2018 yılı içerinde 1. Etap, 2. Etap ve 3. Etap ATM kabinlerini işletenlerden herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatının yapılmamasının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu detaylı bir şekilde ortaya konulmuştur.

www.balioglu.net

Kamu idaresi, 08.03.2019 tarihli ve 1921 sayılı Başkanlık Oluru alarak yanlış uygulama olan 1 yıllık periyotlarda sözleşmelerin uzatılması uygulamasını ortadan kaldırmış aynı şekilde bir başka hatalı uygulama olan ecrimisil alınmayan işgalcilerin ecrimisil tahakkuklarına başlamıştır.

Ancak kamu idaresinin cevabında ileri sürdüğü; yapım işlerini 2886 sayılı Kanun'a göre yaptırabileceği düşüncesi doğru değildir. Bilindiği üzere 22.01.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu tüm hükümleri ile birlikte 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve mezkûr Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

..." hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, mezkûr Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih öncesindeki yapım işi ihaleleri 2886 sayılı Kanun bünyesinde yapılabilecekken, 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonraki ihalelerde ise mümkün değildir. Geçmiş yıllarda ihalesi yapılan ATM alanlarına ilişkin sözleşmeler, 2018 yılına da sirayet ettiğinden bulgu konusu yapılmıştır. Bundan sonra, bu kapsamda gerçekleştirilecek ihalelerde yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun'a, kiralamaların ise 2886 sayılı Kanun'a göre ayrı ayrı yapılması hususuna dikkat edilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Bazılarının Kira Bedellerini Zamanında Ödememesi

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

31.12.2018 tarihi itibariyle Bayrampaşa Halinde bulunan 14 işyerinin ve Ataşehir Halinde bulunan 4 işyerinin birikmiş kira borçları olup İdarenin yazılı uyarısında 5 gün içerisinde birikmiş kira bedellerinin ödenmesi istenmesine rağmen, öngörülen süre zarfında ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. 5957 sayılı Kanun çerçevesinde kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin kira sözleşmelerinin belediye encümenince feshine karar verilmesi gerekmektedir.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında ise "*Kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde, pazar yerlerinde faaliyet gösterenler ise satış yerlerini yedi gün içinde tahliye etmeye mecburdur. Bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerler, belediye zabıtası tarafından tahliye ettirilir*." hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda kira bedellerini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin belediye encümenince kira sözleşmeleri feshedilmeli, tahliye işlemleri için gereken çalışmalar yapılmalıdır.

www.balioglu.net

Tahliyesi sağlanan işyerlerine ilişkin olarak da Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden "...İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır. " hükmünün işletilmesi gerekmektedir.

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

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar sonucunda Hal Müdürlüğü Bünyesinde bulunan Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde, İdarenin yazılı uyarısına rağmen kira bedellerini zamanında ödemeyenlere ilişkin belediye encümenince kira sözleşmelerinin feshine ilişkin bir karar alınmadığı, encümen kararı olmaması nedeniyle tahliye işlemlerinin gerçekleştirilemediği ve tahliyesi sağlanmayan işyerlerinin faaliyetlerine hali hazırda devam ettikleri tespit edilmiş olup, bu işyerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanması uygulamasının yerine getirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulamanın Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde birikmiş kira borcu olan işyeri sayısı azalmasına karşın 2018 yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce başlattığımız çalışma neticesinde kira bedelini ödeyemeyen işyeri sayısı azalmaya devam etmekte olup, 2019 yılı sonu itibari ile halimizdeki işyeri kira bedellerinin tamamının zamanında tahsil edilmesi ve sürecin bu şekilde sürdürülmesi planlanmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde kira bedelini ödeyemeyen işyeri sayısının azaltılmaya devam edildiği ve 2019 yılsonu itibariyle

söz konusu hatalı uygulamanın tamamen ortadan kaldırılacağı belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: Altyapı Kazı İzni Harcı Tutarlarının Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Zamanında Alınmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı Mükerrer 79'uncu maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Cumhurbaşkanı belediye grupları iti-barıyla bu oranı yarısına kadar indirmeye, on katına kadar artırmaya yetkilidir.

Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır..." hükmü tesis edilmiştir.

Ancak 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Tarifeler ve tüketicilerin desteklenmesi" başlıklı 17'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında "*İletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından yapılacak altyapı çalışmaları, altyapı kazı ruhsat harcına tabi değildir. Ruhsat başvuruları dâhil olmak üzere altyapı çalışmalarında teminat sunulması koşulu aranmaz.*" hükmü tesis edilerek iletim veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler söz konusu harçtan muaf tutulmuştur. Ayrıca 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Muafiyetler" başlıklı 21'inci maddesi gereği; "*İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır*." hükmüne istinaden İSKİ'de söz konusu harçtan muaftır.

www.balioglu.net

Kanun hükümleri gereği muaf tutulanlar haricinde İdareden altyapı kazı izni talebinde bulunanlar, söz konusu harcı ödemekle mükelleftir. Harç gelirleri belirli bir hizmet karşılığı alınan bedeller olduğundan söz konusu tutarların izleyen yıl tahsil edilmesi de mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Altyapı Koordinasyon Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda kurum ve kuruluşlardan harç bedellerinin alınma zamanları şu şekildedir.

Tablo 9: Altyapı Kazı İzni Harcı Alınma Zamanları

Kurum/Kuruluş	Normal Ruhsat	Arıza Ruhsatı
TÜRKSAT Anadolu Yakası	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TÜRKSAT Avrupa Yakası	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İETT	Yılsonunda alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
İGDAŞ	Yılsonunda alınmaktadır.	Yılsonunda alınmaktadır
İSTTELKOM AŞ.	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TURK TELEKOM	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır
TOKİ	Ruhsat Başvurusu sırasında alınmaktadır	Yılsonunda alınmaktadır

31.12.2018 tarihi itibariyle 2018 yılı verilen ruhsatlara ilişkin tahsil edilmesi gereken 768.997,50 TL'nin bazı kurum ve kuruluşlardan cari yılda tahsil edilmediği, izleyen yıl tahsil edilmek üzere kayıt altına alındığı anlaşılmıştır. Söz konusu hatalı uygulama sadece 2018 yılına ilişkin olmayıp geçmiş yıllarda da söz konusudur.

Bu itibarla, belirli bir hizmet karşılığında altyapı kazı izni talebinde bulunanlarca ödenmesi gereken Altyapı Kazı İzni Harcı tutarlarının bazı kurum ve kuruluşlarca izleyen yıl itibariyle tahsili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup, ruhsat başvurusu sırasında söz konusu harcın tahsili gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mevzuat hükümleri gereği muaf tutulmuş olanlar haricinde kurum ve kuruluşlardan ruhsat harç bedellerinin cari yıl içerisinde alınması için; altyapı kurumlarının üst düzey yetkili temsilcilerinin katılımı ile yapılacak olan ilk AYKOME Toplantısında gündeme alınıp gerekli olan düzenlemelerin yapılması sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu tespite ilişkin ilk AYKOME toplantısında gündeme alınıp gerekli olan düzenlemelerin yapılmasının sağlanacağını belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 27: Belediye Sosyal Tesislerinin İşletilmesinde Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

Büyükşehir Belediyesi İşletmeler Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren sosyal tesislerin faaliyetleri ile bunlara ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde;

- Ücret tarifesinin büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenmemesi,

- Mevzuata aykırı indirimler yapılması,

- Davet ve organizasyon tesislerinde taban kişi sayısına riayet edilmemesi,

- Bazı program iptallerinde kapora bedelinin sözleşmeye aykırı olarak iade edilmesi, hususları tespit edilmiştir.

A) Ücret tarifesinin büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenmemesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme görev ve yetkisi belediye meclisine tevdi edilmiştir. Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde ücrete tabi işler için *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2018-3 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin yirmi ikinci fıkrasında:

"Kurum ve kuruluşların bu Tebliğ kapsamındaki tesislere ilişkin olarak 2018 yılında uygulayacakları tarife ve yararlanma bedelleri, kendi internet sitelerinde yer alır ve daima güncel tutulur." denilmektedir.

İdare tarafından 13.10.2016 tarihli Başkanlık Oluru ile 01.01.2017 tarihinden itibaren uygulanmak üzere fiyatlar tayin edilmiş, 11.09.2018 tarihinde ise bir başka olur ile bu tarihten itibaren uygulanacak olan yeni fiyatlar tayin edilmiştir.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri çerçevesinde söz konusu tarifelerin Başkanlık Oluru şeklinde değil belediye meclisinin alacağı karara istinaden belirlenmesi

www.balioglu.net

gerekmektedir.

B) Mevzuata aykırı indirimler yapılması

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

"*Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz*." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 1'inci maddesinde ayrıca, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin, toplu taşım hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2018-3 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin altıncı fıkrasında:

"Tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dahil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedelleri hiçbir şekilde maliyetinin altında olamaz." denilmektedir.

Yukarıda verilen hükümlerden İdareye ait sosyal tesislerde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler haricinde herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında eğitim ve dinlenme tesisleri ile misafirhaneler için tebliğin kapsamındaki kamu görevlileri ve yakınları dışında olanlar için tarifenin en az %50 fazlası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak eğitim ve dinlenme tesisleri ile misafirhaneler

www.balioglu.net

dışında kalan lokanta, kafe, düğün salonu gibi sosyal tesislerden yararlanacak olup da Tebliğ'in kendilerine kamu tarifesi uygulanmasını belirttiği kişilerden olmayanlara uygulanacak tarife için herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

İdarenin uygulaması incelendiğinde sosyal tesislerdeki ürün ve hizmetler için bir tarife belirlendiği, bunun üzerinden bir kısım kişi ve kuruluşlara indirim yapıldığı tespit edilmiştir. İndirim yapılan kişiler ve kuruluşlar arasında kamu kurumu personelleri olduğu gibi İdareye ait şirketlerde istihdam edilen personeller ile diğer bazı özel kişiler/kuruluşlar da bulunmaktadır. Yukarıda verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda kendilerine kamu tarifesi uygulanabilecek kişi/kuruluş statüsünde bulunmayanlara kamu tarifesi uygulanması ile bu gibi kişilere ekstradan indirim yapılmasının mevzuata uyarlığı bulunmamaktadır.

C) Davet ve organizasyon tesislerinde taban kişi sayısına riayet edilmemesi

Büyükşehir Belediyesine ait bir kısım sosyal tesislerde yapılan davet ve organizasyonlara ilişkin olarak; her bir tesiste yapılacak rezervasyonlarda ayrı ayrı minimum kaç kişi için kiralanabileceğine yönelik kararlar alınmış, ancak yapılan incelemede düzenlenen organizasyonlarda bu sayılara riayet edilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu tesislere ilişkin kapasite kullanım alanları ve hafta içi ve hafta sonu (Cuma, Cumartesi ve Pazar) en az kaç kişinin kullanımına sunabileceğine ilişkin bilgiler şu şekildedir:

- Florya Havuzlu Bahçe 1.200 kişi kapasiteli olup, hava muhalefeti halinde kullanılabilir kapalı alanı 600 kişiliktir. Hafta içi en az 400 kişi; hafta sonu ise en az 500 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

- Florya İdeal Salon, 600 kişilik iç mekân hizmeti sunmaktadır. Hafta içi en az 300, hafta sonu en az 400 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

- Florya Kır Bahçesi, 600 kişi dış mekân hizmeti sunmaktadır. Hafta içi en az 300, hafta sonu en az 400 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

- Avcılar Denizköşk Toplantı ve Davet Salonu 750 kapasite ile iç mekân hizmeti sunmaktadır. Hafta içi en az 300, hafta sonu en az 400 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

- 1453 Çırpıcı Sosyal Tesisi 600 kişi kapasite ile iç mekân hizmeti sunmaktadır. Hafta

içi en az 300, hafta sonu en az 400 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

- Beykoz Koru Sosyal Tesisi Pramit Salon 500 kişi kapasiteli olup, hafta içi en az 250 kişi, hafta sonu en az 400 kişilik rezervasyon şartı bulunmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında gerçekleştirilen denetimler kapsamında; birçok kiralamanın konu edilen minimum kişi sayısının altında kalmasına rağmen rezervasyon ve kiralamanın yapıldığı anlaşılmıştır. Davet ve organizasyonlara ilişkin süreç ilgili sosyal tesisin rezervasyonu ile başlamakta ön sözleşme bedeli olarak 1.500,00 TL tahsil edilmektedir. Son sözleşme bedeli olarak ise tüm organizasyonun %25'i (11.09.2018 sonrası %40'ı) tahsil edilmektedir. Geriye kalan tutar da organizasyon sonunda (11.09.2018 sonrası organizasyondan 1 hafta önce) tahsil edilmektedir. Hal böyle olunca özellikle yoğun talebin olduğu dönemlerde organizasyon yapmak isteyebilecek kişiler, sayıları mevcut rezervasyonlardan fazla olsa bile rezervasyon yapamamakta böylece daha yüksek tahsilatlar yapılabilecekken bu durumdan mahrum kalınmaktadır.

Sonuç olarak, ilgili davet ve organizasyon alanı için belirlenen minimum kişi sayıları göz önünde bulundurularak rezervasyon ve sözleşmelerin tesis edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

D) Bazı program iptallerinde kapora bedelinin sözleşmeye aykırı olarak iade edilmesi

Yukarıda zikredilen sosyal tesislerden herhangi birinin bünyesinde gerçekleştirilecek olan davet ve organizasyonlara ilişkin sözleşmenin tamamı olan tutar ödenmeksizin ilgili sosyal tesis ile organizasyon sahipleri arasında belli bir kapora bedelini de içeren ön sözleşme ve kişi sayısı ve diğer detayların net olduğu son sözleşme imzalanmaktadır. Gerek ön sözleşmede gerekse son sözleşmede tarih ve sözleşme numarası ile birlikte kapora bedelleri de yer almaktadır. Söz konusu sözleşmelerde yer alan hükümlerden birisi de organizasyon sahibi tarafından yapılan iptallerde kapora iadesinin yapılmayacağı ve bu tutarın belediyece gelir kaydedileceğine ilişkindir.

2018 yılı içerisinde gerçekleştirilen organizasyon sözleşmeleri üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; organizasyon sahipleri tarafından gerçekleştirilen iptal işlemleri olmasına karşın Beykoz Koru, Çırpıcı, Avcılar Denizköşk ve Florya Sosyal Tesislerinde ön sözleşme ve son sözleşme kapora bedellerinin İdarece gelir kaydedilmeksizin iade edildiği anlaşılmıştır. Söz konusu uygulama İdare ile organizasyon sahibi arasında

akdedilen sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

İdare ile organizasyon sahibi arasında akdedilen sözleşmelerde iade şartlarının net bir şekilde ortaya konulması gerekli şartlar sağlandığı takdirde söz konusu iade işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "**a-) Ücret tarifesinin büyükşehir belediyesi meclisi tarafından belirlenmesi**

Bu İşletmelerin faaliyetleri Belediye gelirleri Kanunu'nun 97. Maddesi kapsamında olmadığından Meclis kararı alınmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

b-) Mevzuata aykırı indirimler yapılması

Bu İşletmelerin faaliyetleri Belediye gelirleri Kanunu'nun 97. Maddesi kapsamında olmadığından Meclis kararı alınmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

c-) Davet ve organizasyon tesislerinde taban kişi sayısına riayet edilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemeler neticesinde Florya Sosyal Tesisi, Avcılar Deniz Köşk Sosyal Tesisi, 1453 Çırpıcı Sosyal Tesisi ve Beykoz Koru Sosyal Tesislerinde yapılan düğün, nişan, toplantı vb. organizasyonlara ilişkin olarak; her tesiste yapılacak rezervasyonlarda ayrı ayrı olarak minimum kaç kişilik yapılabileceğine yönelik karar alınmıştır. Alınan bu karar neticesinde minimum kişi sayısının fazla olması sebebiyle rezervasyon sahipleri tarafından belirtilen sayıda davetli getirilemeyeceğinden organizasyonların iptal edilmekte olduğu tespit edilmiştir. Bu sebeple kamu yararı göz önünde tutularak kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması adına 01.01.2019 tarihi itibari ile yapılacak organizasyonlarda ki taban kişi sayısı uygulaması kaldırılmıştır.

d-)Bazı program iptallerinde kaparo bedelinin sözleşmeye aykırı olarak iade edildiği tespit edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde Florya Sosyal Tesisi, Avcılar Deniz Köşk Sosyal Tesisi, 1453 Çırpıcı Sosyal Tesisi ve Beykoz Koru Sosyal Tesislerinde yapılan düğün, nişan, toplantı vb. organizasyonlara ilişkin olarak; rezervasyon sahibinin idaremize sunduğu ve idaremiz tarafından uygun görülen mücbir sebepler sonucunda kaparolar iade edilmiştir. Kamu yararı gözetilerek iptal edilen ve kaparo iadesi yapılan rezervasyonlarda aynı tarih ve

saate yeni rezervasyonların alınmasına dikkat edilmiştir. 01.01.2019 tarihinden itibaren yapılacak yeni rezervasyonlarda kullanılan sözleşmelere rezervasyon sahibinin idaremize sunacağı mücbir sebeplerin idaremizce uygun bulunması halinde iade edilebilir ibaresi ilave edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında;

- Bulgunun (A) ve (B) bentlerin de yer alan ücret tarifesinin büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenmemesi ve fiyatlarda mevzuata aykırı indirimler yapılması hususlarının 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun kapsamında olmadığı, dolayısıyla bu konularda meclis kararı alınmasına gerek olmadığı,
- Bulgunun (C) bendinde yer alan organizasyonlarda taban kişi sayısına riayet edilmemesi hususu ile ilgili olarak 01.01.2019 tarihi itibari ile yapılacak organizasyonlarda ki taban kişi sayısı uygulaması kaldırıldığı,
- Bulgunun (D) bendinde yer alan program iptallerinde kaparo bedelinin sözleşmeye aykırı olarak iade edilmesi hususunda söz konusu kaparoların idarece uygun görülen sebepler nedeniyle iade edildiği, 01.01.2019 tarihinden itibaren yapılacak yeni sözleşmelerde mücbir sebeplerin idarece uygun bulunması halinde iade edilebileceğine ilişkin hüküm eklendiği,

ifade edilmiştir.

Bulgunun (A) ve (B) bentlerine kamu idaresi tarafından verilen cevapta söz konusu hususların belediye meclisinin görev alanında olmadığının değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Bulgumuzda tarifelerin meclis kararı ile belirlenmesi hususu belirtilmiş olup dayanak olarak 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi yer almıştır. Kamu idaresi tarafından herhangi bir dayanak ortaya konulmadan tarifelerin bu kapsamda değerlendirilmediği ifade edilmiştir.

Ayrıca mevcut tarifelerin ilgili kuruluşların internet sitesinde yer alacağına ilişkin eleştiriye herhangi bir cevap verilmediği görülmektedir.

Kamu idaresi tarafından Bulgunun (B) bendi ile ilgili olarak da 2464 sayılı Kanun kapsamında olmadığı savunması ile gelinmesinin sebebi ise anlaşılamamıştır. Bulgumuzda mevzuat ile kendilerine kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları mal ve hizmetlerde indirim yapılabileceğine ilişkin hüküm bulunmayan bir kısım kişi ve kuruluşlara indirim sağlanması

www.balioglu.net

hususu eleştirilirken, tarafımızca dayanak olarak 4736 sayılı Kanun'un ilgili maddesi belirtilmiştir.

Yukarıdaki halleri ile kamu idaresinin bulgunun (A) ve (B) bentlerine vermiş olduğu cevapların yeterli görülmesi mümkün görülmemektedir.

Bulgunun (C) ve (D) bentleri ile ilgili olarak ise geçmişteki hatalı uygulamaların Kamu idaresi tarafından kabul edildiği, 01.01.2019 tarihinden itibaren uygulamaların eleştiriler çerçevesinde güncellendiği anlaşılmaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 28: Belirli Oranlarda Özel Nitelikli Personel İstihdam Etme Hükümlerine Uyulmaması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorunda olduğu, %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısı dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde, haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kamu kurumlarına mevzuatta sayılan özel niteliklere sahip kişiler arasından belirli oranlarda istihdam etme zorunluluğu getirilmiştir. Yapılan incelemelerde gerek memur olarak istihdam edilmesi gereken engelli istihdamına gerekse yukarıda belirtilen 2828 sayılı Kanun uyarınca istihdam edilmesi gereken personel sayılarına uyulmadığı görülmüştür.

Sözü edilen hususlar hakkında eksikliği gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 10: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo

Engelli Personel İstihdamı (657/53. Madde)					
Personel Türü	Toplam Sayı (Hesaplamaya Dahil Edilmesi Gereken)	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	*Çalıştırılması* Gereken Engelli *İşçi Sayısı*	*Çalışan Engelli İşçi Sayısı*	Eksik *İstihdam*

Memur + Sözleşmeli Personel	9.745	3%	292	106	186
Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdam (2828/Ek Madde 1)					
Personel Türü	Personel Sayısı	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	*Çalıştırılması* Gereken Personel *Sayısı*	*Çalışan* Personel *Sayısı*	Eksik *İstihdam*
Memur+ Sözleşmeli+İşçi	13.361	%0,1	13	0	13

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere, idare tarafından 657 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesi uyarınca istihdamı zorunlu olan 186 engelli personel ve 2828 sayılı Kanun uyarınca çalıştırılması gereken 13 kişi istihdam edilmemiştir.

Sonuç olarak, istihdamı zorunlu personel sayılarının yukarıda verilen mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesi ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1' inci maddesi gereğince istihdamı zorunlu personel sayılarının mevzuata uygun hale getirilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen görüşler doğrultusunda uygulama yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: Beşiktaş Belediyesi Lehine Tesis Edilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan Beşiktaş İlçesi, Rumeli Hisarı Mahallesi, 32 pafta eski 981 yeni 1297 ada 31 parsel sayılı 10.240 metrekare yüzölçümlü taşınmaz, 06.10.1992 tarihinde Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesi ile "Açık Spor Turizm ve Eğlence Merkezi" olarak kullanılmak üzere 49 yıllığına, Beşiktaş Belediye Başkanlığına intifa hakkı ile verilmiştir.

Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesi'nin 7'nci maddesinde; *"Hak lehtarı Beşiktaş İlçe Belediyesi bu hakkını kendisi veya iştiraki bulunduğu şirketler aracılığıyla kullanır. Devredemez, hak tesis edilen yeri genişletemez, değiştiremez ve mer'i plan şartları dışında kullanamaz."* düzenlemesi yer almıştır.

Beşiktaş Belediye Meclisinin 21.12.1994 tarih ve 1994/92 sayılı Kararıyla Çilekli Spor

www.balioglu.net

Tesislerinin 10 yıl süre ile kullanılması 16.02.1995 tarih ve K/331-224 sayılı kararıyla Beşiktaş Jimnastik Kulübü (BJK)'ne ihale edilmiştir. BJK, Beşiktaş Belediye Başkanlığına başvurarak tesislerde lokanta olarak öngörülen bölümde anaokulu ve ilkokul (BJK Koleji) kurulmasını talep etmiştir. Bu talep 26.06.1996 tarih ve 1996/18 sayılı Beşiktaş Belediye Meclis Kararı ile onaylanmıştır. Beşiktaş Belediye Meclisinin Kararı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının 20.02.1997 tarih ve S/147 sayılı kararıyla 3030 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ve Uygulama Yönetmeliği'nin 42'nci maddesine istinaden onaylanmıştır.

İdare tarafından 24.02.2011 tarihinde yapılan tespitte, söz konusu taşınmazın üzerinde okul binası yapıldığı görülmüştür. Konuya ilişkin olarak İmar Müdürlüğü, 14.12.2011 tarih ve 5063 sayılı yazısı ile Beşiktaş İlçesi 1297 ada 31 parsel sayılı taşınmazın, 18.06.1993 tasdik tarihli 1/5000 ölçekli Beşiktaş Geri Görünüm ve Etkilenme Bölgesi Nazım İmar Planında "Spor+Turizm ve Eğlence Merkezi+Kısmen Yol" alanında kaldığının belirtilmesi üzerine söz konusu taşınmazın üzerinde bulunan kolej binasının imara aykırı olarak yapıldığı ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, intifa hakkının belirtilen amaç doğrultusunda kullanılmadığı da anlaşılmaktadır. Ayrıca yukarıda belirtilen Taahhütname'nin 7'nci maddesi Beşiktaş Belediye Başkanlığı tarafından uygulanmamıştır. Yapılan kolej binası ve tesislerin işletilmesi BJK'nin Beşiktaş Belediye Başkanlığı'nın bir iştiraki olmaması nedeniyle akde aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Hali hazırda, söz konusu kolej binasından işletilmesinden kaynaklı elde edilen bir gelir söz konusu olup bu gelir BJK'nin geliri olmaktadır. 2011, 2012, 2013 ve 2014 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da taşınmazın tahsis amacının dışında kullanılması sonucu kişilere menfaat sağlandığı, tahsis edilen alan içerisinde özel bir spor kulübüne ait kolej binasının yapılması ve buna izin verilmesinin kamu yararı ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle intifa hakkının iptaline ilişkin gerekli işlemlerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Tesis edilen intifa hakkına ilişkin olarak yıllar itibariye çeşitli komisyon görüşleri ve meclis kararları alınmış, yazışmalar yapılmış olup en son alınmış meclis kararı olan 18.03.2016 tarih ve 516 sayılı Büyükşehir Meclis Kararında; talebe konu taşınmaz ile alakalı Sayıştay Raporları ve sözleşmede "tahsis" işlemi yapıldığı belirtilmişse de tapu kaydı incelendiğinde hukuki ilişkinin taşınmaz kaydına "intifa hakkı" olarak tescil edildiğinden dosyadaki çelişkilerin giderilmesini teminen dosyanın Müdürlüğüne iadesi oybirliği ile kabul edilmiştir. Ancak gerek 06.10.1992 tarihli Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Taahhütnamesi'nde gerekse tapu kaydında tesis edilen hakkın bir intifa hakkı olduğu açıktır.

Söz konusu intifa hakkına ilişkin son olarak 03.06.2016 tarihinde Büyükşehir Belediyesi tarafından Beşiktaş Belediye Başkanlığına intifa hakkını iptaline ilişkin yazı gönderilmiş olmasına karşın herhangi bir gelişme olmamıştır. Hali hazırda Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkı devam etmekte olup İstanbul 15. Asliye Hukuk Mahkemesinde 2016/350 Esas sayıyla devam eden dava da söz konusudur.

Diğer yandan; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; *"Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."*

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

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

Yukarıda ortaya konulan gerekçeler ve açıklanan nedenlerle; Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkının taahhütname hükümlerine aykırı hareket edilmesi ve imar planlarına aykırı olarak kullandırılması gerekçeleriyle Büyükşehir Belediye Meclisinin alacağı karara istinaden iptali gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İntifa Hakkı Sözleşmesi hükümlerinin ihlal edildiğinden bahisle İntifa Hakkının iptal edilmesi için Belediyemiz tarafından dava açılmıştır. Dava İstanbul 15. Asliye Hukuk Mahkemesi'nde devam etmektedir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Beşiktaş Belediye Başkanlığına tesis edilen intifa hakkı taahhütname hükümlerine aykırı olup aynı zamanda imar planlarına aykırı olarak kullandırılma söz konusudur. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediye Meclisinin alacağı karara istinaden intifa hakkının iptali gerekmektedir. Kamu idaresi vermiş olduğu cevabında dava sürecinin devam ettiğini ifade etmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 30: Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneğine Verilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi

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

www.balioglu.net

İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde *"BJK'nın İBB'ye ödeyeceği intifa hakkı bedeli her ayın en geç 5 inci gününe kadar peşin ödenmek kaydıyla birinci yıl için 2000 USD/AY olarak belirlenmiştir. BJK hiçbir ihtar ve uyarıya gerek kalmadan bu bedeli öder. Aksi vukuu bulduğunda BJK derhal tesisleri bırakıp İBB'ye teslim edecektir."* düzenlemesi ile 7'nci maddenin (j) bendinde de *"...BJK devraldığı açık ve/veya kapalı spor salon ve sahaları ile ihale kapsamında olan bilumum yerlerin her ne şekilde olursa olsun işletmesinden elde ettiği gelirin %5'ni her yıl Kasım ayının 1-5. Gününde İBB'ye ödeyecektir."* hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu intifa hakkına ilişkin Sayıştay Başkanlığı tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde yapılan 2011 ve 2012 yılı denetimleri sonucunda; Sözleşmesi'nde düzenlenen brüt gelirden ödenmesi gereken %5'lik pay ile kesin teminat tutarının ödenmediği tespiti yapılmıştır. Ayrıca yıllar itibariyle İdarenin söz konusu intifa hakkına ilişkin Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneği ile yazışmaları olmuş ve bu yazışmalara binaen çeşitli tahsilatlar da yapılmıştır.

Ayrıca söz konusu taşınmazla ilgili İdarece 25.08.2014 tarihinde yapılan tespit raporunda; taşınmaz üzerinde … Spor Kulübü basketbol salonu (İntegral Arena); … adlı spor

işletmesine ait tenis kortları, spor salonları, yüzme havuzu ayrıca Starbucks (Kafeterya), …. Çocuk Evi adlı Çocuk Gelişim Merkezi binası yine muhtelif kişilere ait gecekondular ve kereste deposu mevcut olduğu tespit edilmiştir. İntifa Hakkı Sözleşmesi'nin 3'üncü maddesinde *"İş bu sözleşmenin amacı ihale edilen tesislerin BJK tarafında sportif ve sosyal faaliyetler için kullanılmasıdır. BJK bu tesisleri bir başka kişi veya kuruluşa devir edemez."* denilmektedir. İntifa hakkı sahibi olan BJK Derneği, sözleşme hükümlerine aykırı olacak şekilde söz konusu taşınmazla ilgili çeşitli tasarruflarda bulunmuştur.

Son olarak, 21.10.2018 tarihinde İdare tarafından Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneğine yapılan tebligatta, ödenmeyen tüm kira borçlarının ödenmesi ve taşınmazın kullanım amacının uygun hale getirilmesi gerektiği; aksi halde Sayıştay Denetim Raporu doğrultusunda ve intifa hakkı sözleşmesinin ilgili maddelerine istinaden taşınmaz üzerindeki intifa hakkının iptal edilmesine yönelik gerekli işlemlerin başlatılacağı bildirilmiştir. Ancak söz konusu tarihten sonra tahsilatlar yapılmasına karşın intifa hakkı sözleşmesine ilişkin aykırılıklar devam etmiştir. Buna rağmen, İdare tarafından intifa hakkının iptaline ilişkin herhangi bir tasarrufta bulunulmamıştır.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; *"Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* hükmü,

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

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

içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir." hükmüne yer verilmiştir.

Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen tespit ve değerlendirmeler nedeniyle, mülkiyeti Belediyeye ait Beşiktaş ilçesi eski (1310) yeni 2012 ada, 2 parseldeki taşınmaz Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneğine 49 yıl süre ile verilen intifa hakkının iptali gerekmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "27.06.2013 tarih ve 644803-6966 sayılı yazımızla Büyükşehir Belediye Meclisine intifa hakkının iptal edilmesi talep edilmiş olup; 13.11.2014 Tarih ve 1623 sayılı Meclis kararında teklifin komisyonca incelenmiş ve yeniden değerlendirilmek üzere Mesken Müdürlüğüne iadesi uygun görülmüştür. Bulgu doğrultusunda gerekli işlem tesis edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin tesis edileceğini belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 31: Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Mevzuat Hükümlerindeki Sıraya Göre Ödenmemesi

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 giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 249'uncu maddesinde, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320- Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve Mahalli İdareler Bütçe ve

Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin mevzuatta yer alan öncelik ve kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce gerçekleştirilen giderlerin ödenmesi sırasında ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmiş olup genel uygulamada 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesine titizlikle uyulmaya çalışılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında giderlerin ödenmesi sırasında, ödenmemesi halinde ek mali yükümlülük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verildiği ve 5018 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesine uyulmaya çalışıldığı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 32: Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otoparkların Bulunması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (l) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise *"... Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler."* hükmüne yer verilmiştir.

İki hüküm birlikte değerlendirildiğinde ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin kararı aranması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanunun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde de hüküm altına alındığı üzere *"Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır."* Bu doğrultuda, mezkûr Kanun kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri koordinasyon içerisinde çalışarak faaliyetlerini yerine getirmelidir. Kanun'da açık bir şekilde

ifade edilen haliyle; ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin *"görev ve yetkiler"* başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise *"...karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde (Değişik ibare: RG-25/4/2014- 28982) engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla, görevli ve yetkilidir."* düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeye dayanılarak büyükşehir belediye meclisinin kararı olmaksızın ilçe belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi de mümkün değildir.

www.balioglu.net

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen otoparkların Belediyemiz Meclis Kararı alınmaksızın gayri hukuki şekilde ilçe belediyelerince işletildiği görülmekle birlikte Belediyemizin izni ve/veya muvafakati alınmadan işletilen otoparklarla ilgili gerekli hukuki ve idari işlemler yapılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda ortaya konulan mevzuat hükümleri göz önünde bulundurularak ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve/veya açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınması gerekmektedir. Kamu idaresi tarafından Büyükşehir Belediyesinin izni ve/veya muvafakati alınmadan işletilen otoparklarla ilgili gerekli hukuki ve idari işlemler yapıldığı ifade edilmiş ise de Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından ilgili ilçe belediyesine bu hususa ilişkin yetki verilmesini içeren herhangi bir meclis kararı bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 33: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Almasına Karşın İlçe Belediyeleri Tarafından Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yapılması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve (f) bendinde;

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

www.balioglu.net

Buna göre büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyelerin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün değildir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde de birkaç münferit durum hariç yol üstü otoparklar İdarenin iştiraki konumunda olan İSPARK AŞ'ye 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden meclis kararı ile işlettirilmektedir.

Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun *"Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası"* başlıklı 79'uncu maddesinde;

"Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır." hükmü yer almaktadır. Mezkûr Kanun kapsamında düzenlenen haliyle ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark işletilmesi ve/veya işlettirilmesi halinde cezai müeyyideler öngörülmüştür.

İdarenin 2018 yılı denetim çalışmaları esnasında Ulaşım Koordinasyon

Müdürlüğünden (UKOME) elde edilen bilgiler ışığında tespiti UKOME tarafından yapılmış olan ilçe belediyelerinden Kadıköy Belediyesi tarafından 28, Maltepe Belediyesi tarafından 10 ve Ataşehir Belediyesi tarafından 9 sokak/cadde üzerinde yol üstü otopark işletildiği ve/veya işlettirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu uygulama gerek 5216 sayılı Kanun açısından gerekse 2918 sayılı Kanun açısından mevzuata aykırıdır. İdare tarafından bu duruma ilişkin bir takım yazışmalar yapılmasına karşın hatalı uygulamanın devam ettiği ve yasal yollara başvurulmadığı tespit edilmiştir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda gerekli işlemler halen yapılmakta olup tespit edilen yol üstü otoparklarla ilgili hukuki aykırılıkların giderilmesi süreci tamamlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak ilçe belediyelerinin sokak/cadde üzerinde yol üstü otopark işletmesi ve/veya işlettirilmesi gerek 5216 sayılı Kanun açısından gerekse 2918 sayılı Kanun açısından mevzuata aykırıdır. Kamu idaresi, bulgu doğrultusunda gerekli işlemler halen yapılmakta olduğunu ve tespit edilen yol üstü otoparklarla ilgili hukuki aykırılıkların giderilmesi sürecinin tamamlanacağını belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 34: Büyükşehir Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Şirket Tarafından Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi

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

"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.)

Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin şirket kurabileceği ve bu şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmelerini devredebileceği ve bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda; işletme hakkı AĞAÇ AŞ'ye (İstanbul Ağaç ve Peyzaj AŞ) devredilen 1 adet fidan satış yerinin, İstanbul Halk Ekmek AŞ'ye devredilen 128 adet büfenin, KÜLTÜR AŞ'ye (İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. AŞ) devredilen 178 adet gazete satış büfesinin ve İstanbul Kitapçısı şubesi olarak değerlendirilmesi planlanan taşınmazın, İSPARK AŞ'ye devredilen İstinye ve Tarabya koylarındaki deniz araçları park alanlarında bulunan akaryakıt istasyonlarının, İstanbul Şehir Hatları AŞ'ye devredilen 62 iskele ve bağlama alanının bu şirketler tarafından ihalesiz olarak üçüncü kişilere devredildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre belediye şirketlerine devredilen taşınmazların ilgili şirketler tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususlarla ilgili olarak gerekli çalışmaların devam ettiği ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 35: Büyükşehir Belediyesinin İştirak Ettiği Şirketteki Payının Mevzuata Aykırı Olarak Devredilmesi

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş

temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonu kurulacağı; beşinci fıkrasında ise, bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının, hak, alacak ve borçlarının, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

İlgili hükümler doğrultusunda İstanbul İl Özel İdaresinin ortağı olduğu Formula İstanbul Yatırım AŞ'deki 20.230.765,37 adet hissenin (20.230.765,37 TL) Büyükşehir Belediyesine devrine ilişkin 03.03.2014 tarih ve 110 sayılı il genel meclisi kararı alınmıştır.

Yine bahsi geçen hükümlere dayanılarak kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 25.03.2014 tarih ve 4 numaralı kararında İl Özel İdaresinin ortağı olduğu Formula İstanbul Yatırım AŞ'de yer alan hisselerinin tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte Büyükşehir Belediyesine devrine karar verilmiştir.

www.balioglu.net

08.12.2017 tarihinde ise İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) tarafından, 674 sayılı KHK ile yapılan değişiklik neticesinde YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli kuruluşlar haline getirildiği belirtilerek Formula İstanbul Yatırım AŞ'de yer alan ve Büyükşehir Belediyesine devredilen hisselerin tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte alınacak komisyon kararı neticesinde Başkanlıklarına devri talep edilmiştir.

Bu doğrultuda 29.12.2017 tarihinde 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesi uyarınca oluşturulan komisyon tarafından bahsi geçen hususlar gerekçe gösterilerek Büyükşehir Belediyesine devredilen Formula İstanbul Yatırım A.Ş. hisselerinin İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devredilmesi kararı verilmiş; 12.03.2018 tarihinde ise Büyükşehir Belediyesi tarafından hisse devri işlemine ilişkin Başkanlık Oluru alınmıştır. 09.04.2018 tarihinde ise devir işlemi gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin sahip olduğu hakların, alacak ve borçlarının devir, tasfiye, paylaştırma komisyonu kararıyla hangi kurum ve kuruluşlara devredilebileceği düzenlenmektedir. Sayılan kurum ve kuruluşlar arasında büyükşehir belediyeleri bulunduğu gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da yer almaktadır. İlgili komisyon da

Geçici 1'inci maddede kendisine verilen yetkiyi kullanarak, Formula İstanbul Yatırım AŞ'de İl Özel İdaresine ait olan ortaklık payının Büyükşehir Belediyesine devrine karar vermiştir.

Sonuç olarak, madde hükmü gereğince 2014 yılında ilgili komisyon tarafından ortaklık payının İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devri mümkün iken bu devir Büyükşehir Belediyesine yapılmıştır. Mevzuatta meydana gelen değişiklikler sonucunda YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli kuruluşlar haline getirilmiş olması, daha önce Büyükşehir Belediyesine devredilen ortaklık payının iadesine meşruiyet kazandırmamaktadır. Kaldı ki Geçici 1'inci madde kapsamında oluşturulan ve devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerini gerçekleştiren komisyon bu görevini yerine getirmiş olup tekrar toplanıp karar almasının hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda gerekli işlemler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 36: Deniz Ulaşımında Kullanılan Deniz Taksilerin Faaliyetlerini Mevzuata Aykırı Olarak Sürdürmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış, söz konusu fıkranın (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek... " hükmü ve (p) bendinde *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında bulunan Büyükşehir Belediyesinin UKOME kararı ile deniz taksi sayılarını belirlemesi ve bu bağlamda güzergâh kullanım izin belgelerinin 2886 sayılı Kanun bünyesinde ihale edilerek üçüncü kişiler tarafından işletilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan denetim ve incelemelerde; 2018 yılı itibariyle birçok deniz taksinin İstanbul deniz ulaşımında aktif olarak kullanılmasına karşın söz konusu kullanım haklarının yasal bir zemin olmaksızın sürdürüldüğü tespit edilmiştir. Ayrıca yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda deniz taksilere Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belli edilen ücret tarifesine göre her yıl ruhsat verilmesi ve ücret tahsilatı yapılması gerekirken hali hazırda hiçbir deniz taksinin ruhsatlandırmasının yapılmadığı anlaşılmıştır.

Mevcut haliyle, İstanbul deniz ulaşımında aktif olarak kullanılan deniz taksiler İdare tarafından bu faaliyetlerini icra etmesi bakımından yetkilendirilmiş değildir. İdare gelir getirici nitelikte olan söz konusu iş için 2886 sayılı Kanuna göre ihale gerçekleştirmemiş ve bu kapsamda elde edilmesi gereken gelirden mahrum kalmıştır. Aynı zamanda ücrete tabi işler arasında yer alan Deniz Taksi Çalışma Ruhsatnamesi Bedeli Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 2018 yılı ücret tarifesinde belirlenmesine karşın bu meyanda tahsil edilmiş hiçbir gelir de söz konusu değildir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, İdare kendisine mevzuat hükümleri gereği yüklenen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirerek deniz taksilere ilişkin çalışma bölgeleri, yanaşma yerleri, hizmet verilecek araç sayısı vb. kriterleri net bir şekilde belirleyerek söz konusu araçlar için ihale iş ve işlemlerini 2886 sayılı Kanun'a göre gerçekleştirmeli ve işletme hakkını kazanan firmalardan tahsil etmesi gereken ruhsat bedellerinin tahsilatı her yıl düzenli olarak yapmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "08.02.2018 tarih ve 2018/2-7 sayılı UKOME kararı ile Deniz Taksi Yönergesi kararı alınmış ve uygulamanın başlatılması için 12.09.2018 Tarih ve TN.1042070 sayılı yazı ile yönergede bulunan Deniz Taksi taşımacılığı Yetki Belgesi, Deniz Taksi Taşımacılığı Araç Kartı ve Deniz Taksi Taşımacılığı Ruhsat bedellerinin belirlenmesi için İBB Meclis onayına sunulmuştur. Bahse konu Deniz Taksi Taşımacılığı Ruhsatlandırılması İBB Meclisi gündemindedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında söz konusu hususa ilişkin çalışmaların devam ettiği belirtmiş olup konunun Belediye Meclisinin onayına sunulduğu ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 37: Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşinde Mevzuata Aykırı Olarak Süre Uzatımı ve İş Artışı Yapılması

İdare tarafından ihalesi yapılan Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşi ihalesini İstanbul Şehir Hatları AŞ 274.979.108,97 TL+KDV bedelle kazanmış ve 16.12.2015 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Buna göre işin başlama tarihi 21.12.2015, bitiş tarihi ise 31.12.2017 olarak belirlenmiştir.

28.09.2017 tarihinde İDO AŞ'nin İdareye gönderdiği yazıda; özelleştirme ile birlikte devralınan iç hatlardaki yolcu taşımalarından şirketin önemli ve sübvanse edilmeyecek boyutta zarar ettiğini çeşitli gerekçeler göstererek ifade etmiş ve bazı seferlerini azaltmıştır. 22.11.2017 tarihinde ise İBB Ulaşım Daire Başkanlığı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan (f) bendi; *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek..."* ve (p) bendi *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek."* hükümleri gereği İstanbul içi deniz taşımacılığının İdarenin asli görevi olması hasebiyle İDO AŞ'nin azaltmayı planladığı şehir içi deniz otobüsü seferlerinin 16.11.2015 tarihinde ihalesi yapılan ve İdarenin iştiraki olan İstanbul Şehir Hatları AŞ'nin yüklenici olduğu Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşi kapsamında yapılmasını söz konusu iştirakten talep etmiştir.

15.12.2017 tarihinde İstanbul Şehir Hatları AŞ mevcut sözleşme kapsamında 31 gün süre verilmesi halinde İDO AŞ tarafından azaltılacağı belirtilen seferlerin 180 adedi ile birlikte Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşi sözleşmesi kapsamındaki ilave işin tamamını toplam 14.600.000 TL+KDV bedelle yapabileceklerini ifade etmiştir. 29.12.2017 tarihinde ise İdare tarafından 31 günlük süre uzatımı ve sözleşme bedelinin %5,2'sine tekabül eden 14.312.499,60 TL'lik iş artışı sözleşmede yer alan "*17.2.2. İlave işler nedeniyle iş artışının ortaya çıkması halinde işin süresi, bu artışla orantılı olarak işin ilgili kısmı veya tamamı için*

www.balioglu.net

uzatılır." hükmüne istinaden gerçekleştirilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan hizmet işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esas ve usulleri belirleyen Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 53'üncü maddesinde;

"Birim fiyat sözleşmelerde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle sözleşme konusu işte bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas iş tanımı içinde kalması,

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

şartlarıyla sözleşme bedelinin % 20'sine kadar oran dâhilinde, sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılması konusunda idare yetkilidir. Bu durumda işin süresi, bu artışla orantılı olarak işin ilgili kısmı veya tamamı için uzatılır." düzenlemesi yapılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini" başlıklı 20'nci maddesinde de;

"4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (b) bendinde ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiştir. Böylece ihale ile ilgili ilan süresi ve ihale sürecinin belirli bir zaman alacağı da dikkate alınarak ertesi yılda gerçekleştirilecek bu tür mal ve hizmet alımı ihalelerine mali yıl sona ermeden çıkılabilmesine imkân tanınmıştır. Ancak yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendindeki "idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü ve 62 nci maddenin (ı) bendinde yer alan esaslar da dikkate alınarak aynı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ya da 22 nci maddesinin (d) bendinde belirtilen tutarlara kadar olanların bu maddelere göre temin edilebilmesi idarenin yetki ve sorumluluğundadır." düzenlemesi yapılmıştır.

www.balioglu.net

Mezkûr Tebliğ'in "Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi" başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci fıkrasında ise; *"Süreklilik arz eden ve birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanunun 24 üncü maddesine göre yalnızca işin miktarı artırılarak iş artışı (sözleşme bedelinde artış) yapılabilir. Bu nedenle, işin süresinin uzatılması suretiyle iş artışı yapılması mümkün değildir."* düzenlemesi yer almaktadır.

Bu bağlamda, 274.979.108,97 TL+KDV bedelle İstanbul Şehir Hatları AŞ uhdesinde hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilen ve başlangıç tarihi 21.12.2015, bitiş tarihi ise 31.12.2017 olan 2015/140081 ihale kayıt numaralı Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşinin 29.12.2017 tarihinde 31 günlük süre uzatımı ve sözleşme bedelinin %5,2'sine tekabül eden 14.312.499,60 TL'lik iş artışı ile devamının sağlanması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu iş artışı ve süre uzatımı ile Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşinin devam ettirilmesi yerine birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş kalemlerine göre devam eden iş sözleşmede belirtilen sürede sona erdirilerek, söz konusu seferler için yeni bir ihaleye çıkılmasının, diğer taraftan, İDO AŞ tarafından azaltılan seferlere ilişkin yeni iş kalemleri (180 sefer) mevcut ihaleye eklenmesi yerine "idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" olarak değerlendirme yapılarak 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi hükümlerine istinaden pazarlık usulü ile ihale iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İhale konusu işin Belediye Kanunu'nun Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri başlıklı 67. maddesinde sayılan "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir." düzenlemesi gereği yıllara sari olarak gerçekleştirilebilecek hizmetler arasında yer aldığı, yapılan düzenlemeden bu

www.balioglu.net

nitelikteki işler için işin süresinin kısıtlanmasından ziyade sürekliliğin öncelendiği, aynı zamanda 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrası (f) bendi kapsamında sayılan idarenin asli nitelikteki görevleri arasında bulunduğu, dolayısıyla bu minvaldeki söz konusu işin herhangi bir aksaklığa yer verilmeden ivedilikle yapılabilmesini teminen süre artışı yapılarak iş artışına gidildiği, ödemeye esas fiyatların belirlenmesinde ise ihaledeki birim fiyatların baz alındığı, bu haliyle herhangi bir kamu zararına yol açılmayacağı öngörüldüğünden süre artışı yapılmak suretiyle iş artışına gidilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi söz konusu iş için mevzuat hükümlerinin sürekliliği önceledığini, işin idarenin asli görevleri arasında yer aldığını ve ivedilikle yerine getirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca ödemeye esas fiyatların belirlenmesinde ihaledeki birim fiyatların baz alındığını ve bu haliyle herhangi bir kamu zararına yol açılmayacağını ifade etmiştir.

Bulguda detaylı bir şekilde ortaya konulduğu üzere mevzuat hükümleri gereği "Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alım İşinin" iş artışı ve süre uzatımı ile devam ettirilmesi yerine birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş kalemlerine göre devam eden iş sözleşmede belirtilen sürede sona erdirilerek, söz konusu seferler için yeni bir ihaleye çıkılmasının, diğer taraftan, İDO AŞ tarafından azaltılan seferlere ilişkin yeni iş kalemleri (180 sefer) mevcut ihaleye eklenmesi yerine "idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" olarak değerlendirme yapılarak 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi hükümlerine istinaden pazarlık usulü ile ihale iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda, toplu taşıma hizmetinin İstanbul ili özelinde önemli bir boyutunu oluşturan deniz toplu ulaşımının aksatılmadan mevzuat hükümlerine uygun olarak süreçlerin yürütülmesi sağlanmalıdır. Aynı zamanda söz konusu tespit bünyesinde ihalede kamu zararına sebebiyet verildiği yönünde bir değerlendirmede de bulunulmamıştır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 38: Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alımı İşinde Mevzuatın Öngördüğü Sürelere Riayet Edilmeksizin Sözleşme İmzalanması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi" başlıklı 41'inci maddesinde;

www.balioglu.net

"İhale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dâhil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.

İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere gerekçeleri belirtilmek suretiyle bildirim yapılır.

İhale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren; 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz." hükmü ve mezkûr Kanun'un "Sözleşmeye davet" başlıklı 42'nci maddesinde de *"41 inci maddede belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir..."* hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun'da yer alan söz konusu düzenlemelerde hüküm altına alınan süreler sağlıklı bir ihale sürecinin işleyebilmesi açısından son derece önemlidir. İdare tarafından 15.02.2018-31.07.2019 dönemini kapsayacak şekilde ihale edilen Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alımı İşinde ihalenin onaylandığı tarih 13.02.2018, sözleşmeye davet ve sözleşme tarihi ise 14.02.2018 olarak uygulanmıştır. Söz konusu uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından 08.02.2018 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2017/682416 ihale kayıt numaralı Denizde Toplu Taşıma Hizmeti Alımı İşinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen sürelere riayet edilmeksizin yüklenici firma olan İstanbul Şehir Hatları AŞ ile sözleşme imzalandığı tespit edilmiştir. Toplu taşımanın büyükşehir özelinde önemli bir bölümünü oluşturan deniz araçlarıyla sağlanan toplu taşıma işi aksatılamayacak derecede öneme haiz ve ciddi planlama yapılmasını gerektirecek derecede büyük çaplı bir iştir. Bu minvalde, İdare 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde de hüküm altına alındığı üzere ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının sağlamakla yükümlü olup mevzuatta öngörülen süreleri dikkate alacak şekilde ihalelerini planlayarak, yükleniciler ile sözleşme akdetmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında söz konusu hususa ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 39: Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi ve Kira Ödemelerinin Vadesinde Yapılmaması

Florya Akvaryum Kompleksin İşine ait Tesis Yaptırma Sözleşmesi'nin 3.2. maddesinde;

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

Ayrıca mezkûr Sözleşme'nin 3.4. maddesinde ise inşaatın tamamlanmasından sonra işletme hakkı sözleşmesinin düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Florya Akvaryum Binasının 25.06.2011 tarihinde hizmete açılmış olması ve bu tarihten itibaren ticari faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye başlamış bulunmasına rağmen yukarıda belirtilen sözleşme hükmüne aykırı olarak idare ile yüklenici firma arasında işletme hakkı sözleşmesinin düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, yukardaki sözleşme maddesi gereği kira ödemesinin işletme süresinin başladığı yılın ilk ayında peşin olarak yapılması gerektiği halde kira ödemelerinin vadesinde ve düzenli olarak yapılmadığı anlaşılmıştır. 2018 yılına ait ödemeler yükleniciden ancak icra yolu ile tahsil edilebilmiş, bu tahsilat ise 12.426.986,29 TL'lik toplam borcun ancak 6.485.420,68 TL'sidir.

Yukarıda verilen sözleşme hükümlerine göre, yüklenici ile idare arasında düzenlenmesi gereken sözleşmenin uzun yıllar geçmesine rağmen düzenlenmediği, yüklenici tarafından yapılması gereken ödemelerin sürekli olarak geciktirildiği tespit edilmiştir.

Bu doğrultuda, işletme hakkı sözleşmesinin imzalanarak karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve vadesinde ödenmeyen kira ödemelerinin genel hükümlere göre tahsil edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak,

idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İşletme bedeli, KDV'nin işletme bedeline dâhil olup olmadığı ve işletme başlangıç tarihi ile ilgili hususlar taraflar arasında ihtilaf konusu olmuştur.

Bu süreç içerisinde söz konusu işe ilişkin düzenlenmiş ve yürürlükte olan Tesis Yaptırma ve İşlettirme İhale Şartnamesi, Tesis Yaptırma ve İşletme İhale Özel Teknik Şartnamesi, Tesis Yaptırma Sözleşme Tasarısı, Tesis İşletme Sözleşme Tasarısı ve Tesis Yaptırma Sözleşmesi doğrultusunda işletmecilik yaptırılmaktadır.

Bu itibarla ihtilafa konu hususların yargılaması sonucuna göre işletme sözleşmesinin yapılması planlanmakta olup tahsil işlemlerimiz devam etmektedir.

24.05.2019 itibariyle 12.426.986,29 TL borcun 6.485.420,68 TL'si ödenmiş olup, karşı taraf bedelin içerisinde KDV olduğunu kabul ettiği ve buna göre KDV yapılandırmasını ilgili vergi dairesinden yaptığından borcun kalmadığını beyan etmektedir.

Belediyemiz kayıtlarına göre alacaklı olduğumuz bedellerin icra yoluyla tahsili için işlem başlatılmıştır. Ayrıca işletme bedelinin yeniden tespiti amacıyla tespit davası açılmış olup hukuki süreç de devam etmektedir. Bu itibarla ihtilafa konu hususların yargılaması sonucuna göre işletme sözleşmesinin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; taraflar arasında bir kısım ihtilaflar olduğu, bunların bir kısmının yargıya intikal ettiği, alacaklara ilişkin olarak kanuni tahsil yollarına gidildiği, ihtilafların çözülmesini müteakip işletme sözleşmesinin imzalanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

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

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

www.balioglu.net

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 40: Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi

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

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

www.balioglu.net

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer verilen bu hususla ilgili İdaremizce gerekli güncelleme işlemleri yapılmaya devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmaya devam edildiği ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 41: İdare Tarafından İşlettirilmesi Gereken ATM Alanlarının Yer Aldığı Ünitelerin Metro İstanbul AŞ Tarafından İşlettirilmesi

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

"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeli veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu hükme istinaden 14.10.2011 tarihinde 2320 sayılı Meclis Kararı ile İstanbul sınırları dâhilinde bulunan ve halen yapılmakta olan tüm raylı sistem, funiküler ve teleferik hatlarının mütemmim cüzü ve teferruatları ile beraber işletilmesinin 30 yıl süreyle iştirakleri arasında yer alan İstanbul Ulaşım San. ve Tic. AŞ'ye (Metro İstanbul AŞ) toplam yolcu hasılatının %20'si ve yolculuk dışı hasılatın (kira, işgaliye, reklam vb.) %50'si Büyükşehir Belediyesine ödenmesi koşuluyla uygun bulunmuştur.

www.balioglu.net

2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yolculuk dışı hasılat olarak elde edilen ticari ünitelerin, toplu ulaşım hizmetinin temel unsuru olarak nitelenebilecek mütemmim cüzler arasında bulunmadığı, bu ticari ünitelerin toplu ulaşım hizmetlerinin eklentisi olarak da kabul edilemeyeceği, ticari alanların toplu ulaşım hizmetinin işletme hakkıyla birlikte Büyükşehir Belediyesinin iştirakine verilmesinin mevzuata uygun olmadığı belirtilmiştir. Söz konusu rapora istinaden raylı sistem, funiküler ve teleferik hatlarında yer alan ticari ünitelerin bazılarının işlettirilmesinin İdare tarafından yapılması sağlanmıştır.

Süreç içerisinde, Büyükşehir Belediye Meclisi 14.07.2017 tarih ve 1196 sayılı Meclis Kararı ile; 14.10.2011 tarihli ve 2320 sayılı Meclis Kararının, kararda belirtilen 30 yıllık işletme süresinin 14.07.2017 tarihinden itibaren kalan süresinde geçerli olacak şekilde İstanbul sınırları dâhilinde bulunan mevcut ve halen yapılmakta olan tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarının ticari alan olarak projelendirilmiş olanlar hariç olmak üzere mütemmim cüzü ve teferruatları ile birlikte işletmecilik hasılatının %15'inin Büyükşehir Belediyesine ödenmesi şeklinde revize edilerek 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden Metro İstanbul AŞ'ye devredilmesine karar vermiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun Dördüncü Kitabı Eşya Hukuku'nu düzenlemektedir. Eşya Hukuk ile ilgili kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkının kapsamı çizilmiştir. Buna göre mülkiyet hakkı bütünleyici parça, doğal ürünler ve eklentileri de

kapsamaktadır. Bütünleyici parça 4721 sayılı Kanun'un 684'üncü maddesinde; *"yerel âdetlere göre asıl şeyin temel unsuru olan ve o şey yok edilmedikçe, zarara uğratılmadıkça veya yapısı değiştirilmedikçe ondan ayrılmasına olanak bulunmayan parça"* olarak tanımlanmıştır. Mezkûr Kanun eklentiyi *"asıl şey malikinin anlaşılabilen arzusuna veya yerel âdetlere göre, işletilmesi, korunması veya yarar sağlaması için asıl şeye sürekli olarak özgülenen ve kullanılmasında birleştirme, takma veya başka bir biçimde asıl şeye bağlı kılınan taşınır mal"* şeklinde tarif etmektedir. Buna göre, ATM'ler ile toplu ulaşım hizmetleri arasında mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurmak mümkün değildir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine dayanarak raylı sistemlerle sağlanan toplu ulaşım hizmetlerini Metro İstanbul AŞ'ye öngörülen süre ve bedelle vermesinde bir beis yoktur. Ancak bu alanlarda yer alan ATM ünitelerinin mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurularak söz konusu iştirak tarafında işlettirilmesi mümkün değildir.

Bu meyanda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan İdarenin tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarında yer alan ATM alanlarını ihale ederek üçüncü kişilere kullandırması gerekmekte olup, bu alanlardan elde edilecek gelirin tamamını da kendisi alması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Metro İstanbul AŞ tarafından sözleşmesi akdedilen süresi dolan ve hali hazırda devam eden ATM alanlarına ilişkin sözleşme bilgileri şu şekildedir:

Tablo 11: Süresi Biten ATM Alan Kullanım Sözleşmeleri

Sözleşme Adı	Firma Adı & ATM Adedi	Toplam Fiyat	Başlangıç/Bitiş Tarihi
Raylı Sistem Hattı İstasyonlarındaki Ticari Alanlarda Alan Kullanım Hakkı Verilmesi Sözleşmesi	…bank T.AŞ - 13	1.307.843.94 TL	01.01.2015 / 01.12.2016
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…BANK AŞ - 7	267.449 USD	15.03.2015 / 01.12.2016
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANK AŞ - 9	437.012 USD	04.02.2015 / 01.12.2016
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANKASI AŞ - 1	56.502 USD	23.12.2014 / 01.12.2016
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…bank AŞ - 7	272.492 USD	02.10.2014 / 01.12.2016
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…BANK AŞ - 9	182.323 USD	15.03.2014 / 15.03.2015
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANK AŞ - 9	203.026 USD	04.02.2014 / 04.02.2015

ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANKASI AŞ - 1	26.250 USD	23.12.2013 / 23.12.2014
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…bank AŞ - 7	126.593 USD	02.10.2013 / 02.10.2014
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 11	240.786 USD	07.04.2013 / 07.04.2014
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…BANK AŞ - 10	200.661 USD	15.03.2013 / 15.03.2014
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANK AŞ - 9	197.113 USD	04.02.2013 / 04.02.2014
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANKASI AŞ - 1	25.000 USD	23.12.2012 / 23.12.2013
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…bank AŞ - 7	117.216 USD	02.10.2012 / 02.10.2013
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	…BANK AŞ - 10	182.419 USD	15.03.2012 / 15.03.2013
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANK AŞ - 9	187.727 USD	04.02.2012 / 04.02.2013
ATM Alanı Kullanım Sözleşmesi	… BANKASI AŞ - 1	23.100 USD	23.12.2011 / 23.12.2012
Genel Toplam		**2.745.669 USD** **1.307.843.94 TL**	

www.balioglu.net

Tablo 12: Devam Eden ATM Alan Kullanım Sözleşmeleri

Sözleşme Adı	Firma Adı & ATM Adedi	Toplam Fiyat	Başlangıç/Bitiş Tarihi
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	…bank T.AŞ - 4	1.035.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 12	2.055.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 20	3.039.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	…bank AŞ - 8	1.038.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 16	2.448.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018

Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	… Bankası T.A.O. - 8	1.620.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
Kadıköy-Kartal (M4) Raylı Sistem Hattında Yer Alan ATM Alanlarının Kullanım Hakkının Verilmesi Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 16	1.995.000 TL	31.12.2015 / 31.12.2018
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 29	11.800.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 31	10.765.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	…bank AŞ - 49	18.175.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 36	13.425.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası T.A.O. - 20	5.265.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 13	7.180.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	… Bankası AŞ - 28	10.190.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
İstanbul'daki M1A, M1B, M2, M3, M4, M6 Hatlarında Yer Alan Para Çekme Büfesi (ATM) Alanlarının Kullanım Hakkı Sözleşmesi	…bank T.AŞ - 18	8.350.000 TL	13.03.2017 / 13.03.2022
Genel Toplam		**98.380.000 TL**	

Sonuç itibariyle, ATM ünitelerinin mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurularak söz konusu iştirak tarafında işlettirilmesi mümkün değildir. İdare tarafından söz konusu ATM alanlarında yer alacak ünitelere ilişkin 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale gerçekleştirilmeli ve bu kapsamda elde edilecek tüm gelir İdareye gelir kaydedilmelidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Metro hatlarında bulunan ticari alanların tasarrufu İdaremize geçmiştir. İşbu ticari alanların dışında kalan ATM kabinleri ise metro hatlarının mütemmimi mahiyetindedir.

Metro hatlarında bulunan ATM kabinlerinin ekseriyetle kullanıcısı Metro hatlarını bilfiil kullanan vatandaşlardır. Böyle olması da doğaldır. Milyonlarca yolcunun taşındığı bu hatlarda bilet için gerekli olan nakit ihtiyacının bu alanlardaki ATM kabinlerinden karşılanması zorunluluğu vardır. Bu itibarla metro hatlarında bulunan ATM kabinlerinin taşımacılığın mütemmimi mahiyetinde olduğu değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında ATM kabinlerinin metro hatlarının mütemmimi mahiyetinde olduğunu ifade edilmiştir. Bulguda detaylı bir şekilde ortaya konulduğu üzere 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden Büyükşehir Belediye Meclisi almış olduğu meclis kararı ile belirlenen süre ve bedelle raylı sistem, funiküler ve teleferik hatlarının Metro İstanbul AŞ tarafından işletilmesi öngörmüştür.

www.balioglu.net

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun Dördüncü Kitabı Eşya Hukuku'nu düzenlemektedir. Eşya Hukuk ile ilgili kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkının kapsamı çizilmiştir. Buna göre mülkiyet hakkı bütünleyici parça, doğal ürünler ve eklentileri de kapsamaktadır. Bütünleyici parça 4721 sayılı Kanun'un 684'üncü maddesinde; *"yerel âdetlere göre asıl şeyin temel unsuru olan ve o şey yok edilmedikçe, zarara uğratılmadıkça veya yapısı değiştirilmedikçe ondan ayrılmasına olanak bulunmayan parça"* olarak tanımlanmıştır. Mezkûr Kanun eklentiyi *"asıl şey malikinin anlaşılabilen arzusuna veya yerel âdetlere göre, işletilmesi, korunması veya yarar sağlaması için asıl şeye sürekli olarak özgülenen ve kullanılmasında birleştirme, takma veya başka bir biçimde asıl şeye bağlı kılınan taşınır mal"* şeklinde tarif etmektedir. Buna göre, ATM'ler ile toplu ulaşım hizmetleri arasında mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurmak mümkün değildir.

Bu itibarla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan İdarenin tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarında yer alan ATM alanlarını ihale ederek üçüncü kişilere kullandırması gerekmekte olup, bu alanlardan elde edilecek gelirin tamamını da kendisi gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 42: İdarenin Borç Stokunun Yanlış Hesaplanması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinden, belediye tarafından maddede belirtilen esaslara göre borçlanma yapılabileceği, borçlanmaya yalnızca yatırım programında bulunan projelerin finansmanı için başvurulabileceği, büyükşehir belediyeleri için faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının bir buçuk katını aşamayacağı, kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmada meclis kararıyla, bu oranın üzerinde olan borçlanmalarda ise meclis kararı üzerine İçişleri Bakanlığı onayının gerekeceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca madde metninin (f) bendinde, Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmaların (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı ifade edilmektedir. Ancak 7066 sayılı 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Gelir ve giderlere ilişkin diğer hükümler" başlıklı 13'üncü maddesinde 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca projeler için yapılacak borçlanmaların da borç limitinin hesaplanmasına dâhil edileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Ancak Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankalarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile Su, Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmayacağı düzenlenmiştir.

Belirtilen konu ile alakalı olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Genelge'de borçlanma talebinde bulunan belediyelerin "*toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla*" denildikten sonra;

- Hazine Müsteşarlığına olan borçlar,
- Sosyal Güvenlik Kurumunu olan borçlar,
- İller Bankası Genel Müdürlüğüne olan borçlar,
- Vergi borçları,

- Piyasaya olan borçlar,
- Personele olan borçlar

sıralanarak, yukarıda yer alan borç unsurlarına ilişkin bilgi ve belgeler ilgili belediyeden istenilmiştir.

Yukarıda verilen mevzuat düzenlenmeleri doğrultusunda belediyelerin borçlanma usul ve esaslarının 5393 sayılı Kanun ile belirlendiği, ancak ne 5393 sayılı Kanun'da ne de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda borç kavramına ilişkin bir tanımlama yapılmadığı, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yapılan devlet borcu tanımının da Hazine Müsteşarlığı için yapılacak borçlanmalar özelinde yapıldığı dikkate alındığında belediyeleri de kapsayacak kanuni bir borç ve borç stoku tanımlaması bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Her ne kadar kanuni olarak bir tanımlama yapılmamış ise de İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Genelge ile borç stokunun nasıl hesaplanması gerektiğine ilişkin bir yöntem belirlenmiştir. Söz konusu yöntemden, belediyenin finans sektöründen (banka gibi) edineceği borçlar yanında faaliyetleri dolayısıyla oluşan piyasa borçları, personel borçları, sosyal güvenlik borçlarının da borç stokuna dâhil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu uygulama belediyelerin aşırı borçlanarak çalışamaz hale gelmesini engelleyecek bir önlem oluşturması bakımından olumlu değerlendirilmelidir.

www.balioglu.net

Yine 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (f) bendinde, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı hükmünün her yıl yayımlanan bütçe kanunları ile o yıl için geçersiz hale getirildiği dikkate alınmalıdır. Yani mezkûr (f) bendinde belirtilen borçlanmalar da borç stokunun hesaplanmasında dikkate alınacaktır.

Bütçe kanunlarında belirtilen Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankalarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda borç stokuna dâhil edilecek, yalnız borçlanma limiti aşılsa bile yeniden bu tür borçlanmalara ihtiyaç duyulduğunda borçlanma limiti aşıldığından dolayı bu tür borçlanmaların engellenmesi söz konusu olmayacaktır. Ancak bu tür borçlanmalar da

dâhil edilerek hesaplanan borç stoku borçlanma limitini aşıyor ise kanunla cevaz verilenler dışında ek finansal borçlanma yapılamayacağı değerlendirilmiştir.

İdarenin borç stoku hesaplaması tarafımızca incelenmiş olup, yukarıda verilen mevzuat ve açıklamalar doğrultusunda borç stoku hesaplamasına katılması gereken piyasa borçları, vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi unsurların borç stoku değerlendirmesine alınmadığı tespit edilmiştir. Bu durum İdarenin borç stokunu olması gerekenden düşük göstermekte, borçlanma limiti-borç stoku karşılaştırılmasının sağlıklı bir şekilde yapılmasına engel olmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından borç stoku hesaplaması yapılırken mevzuatta belirtilen tüm borç unsurlarının hesaplamaya dâhil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/d maddesinde, "Borçlanmaya karar vermek" ve 68. maddesinin birinci fıkrasında, "Belediye borçlanma yapabilir" ifadeleri yer almaktadır. Bu durumda, borç stokunun, sadece Belediye Meclisi tarafından 68. maddeye uygun olarak vereceği borçlanma kararına göre gerçekleştirilecek borçlanmaları kapsadığını değerlendirmekteyiz." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Kanun'un mezkur kısımları zikredilmiş, borç stokunun hesabında belediye meclisinin vereceği karar üzerine yapılan borçlanmaların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu doğrultuda İdare, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı genelgede yer alan ve borç stokunun hesaplanmasında kullanılan piyasaya borçlar, personele borçlar, vergi borçları, sosyal güvenlik borçları gibi unsurların hesaplamaya dahil edilmemesi gerektiğini ifade etmektedir.

Bulgu metninde de açıklandığı üzere kamu idaresi cevabında belirtilen hesaplama yönetimi oldukça dar kapsamlı olup, İçişleri Bakanlığı uygulamasına uygun düşmemektedir. Ayrıca İdarelerin borç durumlarının dar çerçevede hesaplanması gerçek durumu göstermekten uzak olacaktır.

Bu doğrultuda İdare tarafından borç stoku hesaplamalarının İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan genelgeye uygun yapılması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 43: İdarenin Ruhsat Verme Yetkisi Dâhilinde Bulunan Ruhsatsız İş Yerlerinin Faaliyetten Men Edilmemesi ile Hukuka Aykırı İşleri Bulunan İş Yerlerine Ceza Kesilmemesi

İdarenin ruhsat verme yetkisi dâhilinde bulunan bir kısım işletmelerin ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği, idare tarafından bu işletmelerden bir kısmına faaliyetten men cezası uygulanmasına rağmen bir kısmına bu müeyyidenin uygulanmadığı, ayrıca hukuka aykırı iş ve işlemleri bulunan işletmeler ile ruhsatsız çalışan işletmelere mevzuatta öngörülen para cezalarının kesilmediği tespit edilmiştir.

A) Ruhsatsız işyerlerinin faaliyetten men edilmemesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde:

"d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

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

Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (h) bendinde ceza gelirleri büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde;

"*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Yine 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri

www.balioglu.net

açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası" başlıklı 39'uncu maddesinde:

"...bu işyerlerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak ruhsatsız işletildiğinin tespiti halinde ise süresiz olarak ya da ruhsat alıncaya kadar mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından faaliyetten men edilir. Faaliyetten men'e ilişkin onay uygulanmak üzere yetkili idareye bildirilir. Yetkili idare en geç üç işgünü içinde faaliyetten men'e ilişkin kararı işyerini mühürlemek suretiyle uygulayarak buna ilişkin tutanağın bir suretini ilgili mülki makama gönderir. Yetkili idare, işyerinin faaliyetten men'ine ilişkin kararı süresinde uygulamazsa, sorumluluğu yetkili idareye ait olmak üzere kapatma kararı kolluk güçleri tarafından re'sen uygulanır ve yetkili idareye bilgi verilir." denilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden idarenin bazı işletmelere ruhsat verme yetkisinin bulunduğu, söz konusu ruhsat verme işlemine istinaden ilgililerden ruhsat harcı alınması gerektiği, söz konusu ruhsatı almadan faaliyet gösteren işletmelerin tespiti halinde prosedürlerin yerine getirilerek ilgili işletmelerin faaliyetten men edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu işletmeler ruhsatsız olarak işletilmeleri nedeniyle süresiz olarak faaliyetten men edilecek, daha sonra ruhsat alacak olurlar ise faaliyetten men kararı kaldırılacaktır.

İdarenin yetki alanına giren işletmeler üzerinde yapılan incelemede çok sayıda işletmenin ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. İdarenin yetki alanındaki işletmelerden ruhsatsız şekilde faaliyet gösterdiği tespit edildiği halde halen faaliyette bulunan işletme sayısı yılsonu itibariyle 617'dir. Ruhsatsız faaliyet gösteren bu işletmelerden 220'si 2015 yılından beri, 73'ü 2016 yılından beri, 106'sı 2017 yılından beri faaliyette olmakla beraber idare tarafından ruhsatsız çalışmaya ilişkin yaptırımlar uygulanmamıştır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar bağlamında ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelerin faaliyetten men edilmesi ve gerekli diğer işlemlerin gecikmeksizin yapılması gerekmektedir.

B) Hukuka aykırı fiilleri tespit edilenlere ceza kesilmemesi

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinde:

www.balioglu.net

"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir." denilmektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 6'ncı maddesinde:

"Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden;

a) *Faaliyetten geçici olarak men edildiği halde süresinden önce açılan,*

b) Açık ve kapalı bulunacağı saatlere uymayan,

c) Bu Kanunun 12 nci maddesinde belirtilen yasaklara uymadığı tespit edilen,

d) *Mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen,*

İş yerlerinin işletmecilerine beşyüzmilyon Türk Lirası ile birmilyar Türk Lirası arasında idarî para cezası verilir. Bu maddede öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verilir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere belediyelerce ya da müstakilen kolluk kuvvetlerince kanunlara ya da diğer mevzuat hükümlerine aykırı fiilleri tespit edilen kişi/kuruluşlara encümen kararıyla ceza kesilmesi hususu emredici şekilde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (e) bendinde *"kanunlarda öngörülen cezaları vermek"* encümenin görevi olarak zikredilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda ruhsatsız çalışma, mevcut ruhsata aykırı olan işlerde bulunma, çalışma saatlerine uymama ve buna benzer hukuka aykırılıkları tespit edilenler hakkında yukarıda ilgili hükümleri belirtilen kanunlarda öngörülen cezaların uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Ruhsat almadan faaliyet gösterdiği tespit edilen veya ilgili birimlerden gelen yazılarda ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği belirtilen işletmeler hakkında,

10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesi ile 10.08.2005 tarihli 9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6 ncı maddesine istinaden ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilen işletmeler mühürlenerek faaliyetten men edilmektedir. Akabinde mühürlenerek faaliyetten men edilen bu işyerlerinde yapılan denetimlerde, işyeri ilgililerince mühürlerin sökülerek faaliyetlerine devam ettiklerinin tespit edilmesi halinde ise, işyeri ilgilileri hakkında Mühür Bozma ve Mühürleme Tutanağı tanzim edilerek ilgili Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulmaktadır.

a) Ruhsatsız işyerlerinin faaliyetten men edilmemesi;

Ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilen bu yerler hakkında, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamayacağı, faaliyet gösterilemeyeceği, çalışma ruhsatı düzenlenebilmesi için gerekli belgelerle birlikte Başkanlığımız Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerektiği hususları ilgililerine tebliğ edilmiştir.

Diğer yandan Başkanlığımız Ruhsat ve Denetim Müdürlüğümüz ilgili kurumların bildirmesi, vatandaşımızın şikayet/ihbarı ya da iş yeri ilgililerinin müracaatı halinde iş yerlerinden haberdar olmakta, yetkili ise işlem yapmak üzere iş yerlerini de kayıt altına almaktadır. İş yeri ilgililerinin talep etmesi halinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi ile ilgili işlemler başlatılmakta olup, yetkimizde kaldığı ve ruhsatsız olarak açıldığı tespit edilen iş yerleri ile ilgili de gerekli yasal işlemler yapılmaktadır.

b) Hukuka aykırı fiilleri tespit edilenlere ceza kesilmemesi;

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca uygulamalarımız gözden geçirilmiş olup, kanunlarda belirtilen cezaların uygulanması yönündeki çalışmalara başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabından görüleceği üzere; bulguda belirtilen mevzuat doğrultusunda uygulama yapıldığı ifade edilmekte olup, herhangi bir itiraz yer almamaktadır.

Bu aşamada önerilecek ek bir husus bulunmamakla birlikte bulguda yer alan ve gerekli işlemlerin uygulanmadığı tespit edilen işletmeler ile ilgili olarak İdare tarafından mevzuatın gerektirdiği işlemlerin yapılıp yapılmayacağı ifade edilmemiştir. İdare tarafından söz konusu işlemlerinde yapılması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 44: İlçe Belediyeleri Tarafından İşletilen ve/veya İşlettirilen Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (l) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* hükmü tesis edilmiştir.

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

Bu bağlamda, ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen açık ve kapalı otoparkların İdare tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir. UKOME'den elde edilen bilgilere göre 67 adet açık ve kapalı otopark ilçe belediyeleri tarafından işletilmekte olup bunlardan yalnızca 5 adedi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından ruhsatlandırılmış olup 62 adedi ise ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir.

www.balioglu.net

Ayrıca UKOME'den alınan verilere göre 76 adet lokasyonda açık/kapalı otopark işletmesi mevcutken ruhsatlandırma çalışmalarını yapmakla mükellef olan Ruhsat Denetim Müdürlüğü verilerinde 15 adet lokasyon söz konusudur. UKOME ile ruhsatlandırma çalışmalarını yapmakla mükellef olan Ruhsat Denetim Müdürlüğü arasında koordinasyon eksikliği bulunmaktadır.

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin kayıtlarında on üç belediye başkanlığınca işletilen 20 (yirmi) otopark dosyası mevcuttur. Bunlardan 5 (beş) adedi ruhsatlandırılmıştır. Maltepe Belediyesince işletilen 4 (dört), Kartal, Kadıköy ve Fatih Belediyelerince işletilen birer olmak üzere toplamda ilçe belediyesince ruhsatsız olarak işletilen 7 (yedi) otopark faaliyetten men edilmiştir. İş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenebilmesi için istenen

evrakları ibraz edilemediğinden ise 8 (sekiz) adedinin ruhsatlandırma işlemleri devam etmektedir.

Ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilen bu yerler hakkında, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamayacağı, faaliyet gösterilemeyeceği, çalışma ruhsatı düzenlenebilmesi için gerekli belgelerle birlikte Başkanlığımız Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerektiği hususları ilgililerine tebliğ edilmiştir.

Diğer yandan Belediyemiz ilgili kurumların bildirmesi, vatandaşımızın şikâyet/ihbarı ya da iş yeri ilgililerinin müracaatı halinde iş yerlerinden haberdar olmakta, yetkili ise işlem yapmak üzere iş yerlerini de kayıt altına almaktadır. İş yeri ilgililerinin talep etmesi halinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi ile ilgili işlemler başlatılmakta olup, yetkimizde kaldığı ve ruhsatsız olarak açıldığı tespit edilen iş yerleri ile ilgili de gerekli yasal işlemler yapılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda detaylı bir şekilde ortaya konulduğu üzere ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren ve ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları kamu idaresi tarafından yapılması gerekmektedir. Aynı zamanda denetim çalışmaları esnasında UKOME'den elde edilen bilgi ve belgeler ile Ruhsat Denetim Müdürlüğü kayıtlarının örtüşmediği tespit edilmiştir. Kamu idaresi cevabında yasal işlemlerin yerine getirildiğini belirtmekle birlikte Ruhsat Denetim Müdürlüğü verileri ile UKOME verilerinin örtüşmediği anlaşılmış olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 45: İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) Yer Alan Bazı İşyerlerinin Ruhsatsız Olarak Faaliyet Göstermesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan; *"Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek."* hükmü, ilgili büyükşehir belediyesine tevdi edilmiş olan görev, yetki ve sorumluluklar arasında düzenlenmiştir. Ayrıca mezkûr maddenin birinci fıkrasının (l) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* hükmü yer almaktadır. Bir başka kanuni düzenleme olarak da; 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin

Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde de, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili mercii, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyerleri ve işletmeler için belediyeler olduğu hüküm altına almıştır.

Bu bağlamda, İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) yer alan işyerlerine ilişkin ruhsatlandırma işlemlerinin İdare tarafından yapılması gerekmekte olup bu hususa ilişkin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda 868 işyerinden sadece 300 adedinin ruhsatlandırıldığı, 568 işyerinin ise ruhsatının olmadığı, bunlardan bir kısmının faaliyetten men edilmesine karşın bir kısmının ise faaliyetlerine devam ettikleri anlaşılmıştır.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda ruhsatsız işyerlerine ilişkin bilgiler tabloda yer almaktadır.

Tablo 13: Bayrampaşa (Otogar) Altıntepsi Mahallesi Geçerli Bir Ruhsatı Bulunmayan İş Yerleri Listesi Özet

Dosya Türü	Dosya Sınıf	Dosya Sayısı
Gayrisıhhi Müessese	1.Sınıf Gayrısıhhi Müessese	3
	2.Sınıf Gayrısıhhi Müessese	40
	3.Sınıf Gayrısıhhi Müessese	2
	Bilinmiyor/GSM	1
Otopark	Sıhhi Müessese	1
Sıhhi Müessese	Sıhhi Müessese	510
Umuma Açık İşyeri	Umuma Açık İstirahat ve Eğlence Yeri	11
	Genel Toplam	**568**

Bu itibarla, İdarenin yetki ve sorumluluk alanında bulunan İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin ruhsatlandırma çalışmalarının yerine getirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin kayıtlarında otogarda kayıtlı 873 (sekizyüzyetmişüç) iş yeri dosyası mevcuttur. Bu dosyalardan 314 (üçyüzondört) adedi ruhsatlı, 559 (beşyüzellidokuz) adedi ruhsatsız olup, bunlardan ise 528 (beşyüzyirmisekiz) adedi faaliyetten men edilmiş dosyalardan ibarettir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenebilmesi için istenen evrakları ibraz edilemediğinden işlemleri devam eden dosya sayısı ise 31 (otuz bir)'dir. Bunlardan 2'sinin (iki) son denetimleri itibariyle ticari faaliyette olmadıkları tespit edilmiştir.

Ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilen bu yerler hakkında, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamayacağı, faaliyet gösterilemeyeceği, çalışma ruhsatı düzenlenebilmesi için gerekli belgelerle birlikte Başkanlığımız Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerektiği hususları ilgililerine tebliğ edilmiştir.

Diğer yandan Belediyemiz ilgili kurumların bildirmesi, vatandaşımızın şikayet/ihbarı ya da iş yeri ilgililerinin müracaatı halinde iş yerlerinden haberdar olmakta, yetkili ise işlem yapmak üzere iş yerlerini de kayıt altına almaktadır. İş yeri ilgililerinin talep etmesi halinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi ile ilgili işlemler başlatılmakta olup, yetkimizde kaldığı ve ruhsatsız olarak açıldığı tespit edilen iş yerleri ile ilgili de gerekli yasal işlemler yapılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa ilişkin faaliyetten men edilmiş dosyaların olduğu, işlemleri devam eden dosyaların bulunduğu, gerekli yasal işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Bulguda ortaya konulduğu üzere mevzuat hükümleri gereği İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) yer alan işyerlerine ilişkin ruhsatlandırma işlemlerinin İdare tarafından yapılması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 46: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ile Yapılan Protokole İstinaden Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taş Odalardan Bazılarının İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ve Büyükşehir Belediyesi arasında 2009 yılında imzalanarak yürürlüğe giren ve yürürlük tarihinden itibaren 25 yıl süre belirlenen protokol

www.balioglu.net

kapsamında; 25 adet taş odanın Üniversite tarafından 6 adet taş odanın (1,2,3,4,5,6 numaralı taş odalar) ise Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılacağı, bu yerlerin kullanımı konusunda her iki tarafın mülkiyetlerinde bulunan kısımları birbirlerine tahsis etmiş sayılacakları ve tahsis edilen yerlerin her iki kurumca üçüncü şahıslara kullandırılabileceği ve kiralanabileceği hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde;

"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." hükmü tesis edilmiştir.

Bu hükme istinaden Büyükşehir Belediye Meclisi, 14.03.2013 tarih ve 647 sayılı Meclis Kararı ile 2 numaralı taş odanın 5 yıl süreyle ve aylık 500 TL bedelle kitap büfesi olarak KÜLTÜR AŞ'ye, üçüncü kişilere devredilmemesi şartıyla devrini sağlamıştır. 5 yıllık süre 14.03.2018 tarihinde sona ermiş ve yeni bir meclis kararı alınmak üzere ilgili müdürlük tarafından çalışmalar başlatılmıştır. Ancak 2 numaralı taş oda dışında kalan diğer taş odaların yıllar itibariyle, üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde kullandırıldıkları tespit edilmiş olup halen taş odalarda faaliyet gösteren işletme sahipleri İdareye ecrimisil ödemektedir.

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

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulamanın düzeltilmesine yönelik bir işlem tesisi edilmemiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 47: Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Santralinin İşletilmesi ve Bakım İşine İlişkin Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Santralinin İşletilmesi ve Bakım İşinde ihale usulünün yanlış belirlendiği ve söz konusu işin katılım ve rekabeti engelleyebilecek şekilde ihale edildiği anlaşılmıştır.

A) İhale usulünün yanlış belirlenmesi

2886 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde; *"Tek kişi veya firma elinde bulunan taşınır mal, hak ve hizmetlerle, belirli taşınmaz malların alımı veya kiralanması"* hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bilindiği üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22.01.2002 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış, bazı hükümleri yayımı tarihinde tamamı ise 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Mezkûr Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte kapsamında zikredilen ve belediyelerin de içerisinde yer aldığı idarelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Santralinin İşletilmesi ve Bakım İşi gelir getirici nitelikte bir iş olup, 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile ortadan kalkan 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendi hükmüne istinaden pazarlık usulü ile ihalesi meri mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

2886 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde ihale usullerinin neler olduğu hüküm altına alınmış ve işin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağının mezkûr Kanun hükümlerine istinaden İdare tarafından tespit edileceği belirtilmiştir. Söz konusu Kanun'un 36'ncı maddesinde ise ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu istisnai hallerde diğer ihale usullerinden birinin kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak, İdareye ait Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Üretim Tesisi'nin tesisten üretilen elektrik enerjisinin satışından elde edilen gelirden belediyeye pay verilmesi suretiyle 11 yıl süreyle işletilmesi, mevzuata aykırı olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendi hükmüne istinaden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. 28.12.2011 tarihinde ihalesi yapılan ve İSTAÇ AŞ ile 11 yıl için yıllık brüt cirodan %10 payın belediyeye aktarılmasını içeren mezkûr işin 2886 sayılı Kanun'a göre temel ihale usulü olan kapalı teklif usulü ile gerçekleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B) Katılım ve rekabetin daha fazla olması sağlanabilecekken söz konusu işin 11 yıl işletme hakkı üzerinden ihale edilmesi

Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Üretim Tesisi'nin mevcut ihale öncesindeki ihalesi, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendine göre gerçekleştirilmiş ve yüklenici İSTAÇ AŞ ile 12.03.2007 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme süresi 3 yıl olarak belirlenmiş ve 13.03.2010 tarihinde sözleşme süresi sona ermiştir.

www.balioglu.net

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Lisans esasları" başlıklı 5'nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde;

"Bu Kanundaki istisnalar hariç piyasa faaliyetleri ile iştigal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için ve söz konusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülecek olması hâlinde, her tesis için ayrı lisans almak zorundadır." hükmü tesis edilmiştir.

Lisans bu yönüyle faaliyetlere başlanabilmesi için bir yetki belgesi hüviyetindedir. İSTAÇ AŞ tarafından söz konusu tesisin işletilmesi amacıyla EPDK'ya lisans müracaatında bulunulmuş ve EPDK'nın 28.08.2003 tarih ve 183-8 sayılı Kararı ile İSTAÇ AŞ'ye 10 yıl süreli Otoprodüktör Grubu Lisansı verilmiştir.

İdare tarafından mezkûr işin ihalesi 28.12.2011 tarihinde 11 yıllık işletilmesini kapsayacak şekilde yapılmıştır. Ancak bu tesis için İSTAÇ AŞ'nin 28.08.2003 tarihinde almış olduğu lisans belgesinin süresinin bitiş tarihi 28.08.2013 tarihidir. Hal böyle olunca söz konusu ihaleye İSTAÇ AŞ dışında piyasada faaliyet gösteren herhangi bir firmanın teklif

vermesi mümkün bulunmamaktadır. Zira lisans belgesi olan bir yere ilişkin başka bir firmaya da lisans belgesi verilememektedir.

Yukarıda ortaya konulan hüküm ve değerlendirmeler doğrultusunda; Kemerburgaz (Hasdal) Deponi Gazı (LFG) Elektrik Üretim Tesisi'nin 28.12.2011 tarihinde yapılan ihalesinin süresini 11 yıl belirlemek yerine, İSTAÇ AŞ'nin lisans bitiş tarihi olan 28.08.2013 tarihine kadar belirlenmesi 2886 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde hüküm altına alınan ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerinin ihlalinin önüne geçecek ve söz konusu alanda faaliyetlerine devam eden başka firmaların da ihaleye katılımının önünü açacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu bünyesindeki hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64'üncü maddesinde;

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında; *"Belediye mallarına karşı*

suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde, *"...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükmü bulunmaktadır.

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

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

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kiralık taşınmazların, mevcut güncel durumları, rayiç bedelleri, uygulanacak kiralama süreleri vb ekonomik ve etkinlik kriterlerine göre bütüncül bir değerlendirmesi yapılarak ilgili mevzuata göre gerekli işlemler tesis edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında kiralık taşınmazlarla ilgili olarak bütüncül bir değerlendirmenin yapılacağı ve gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 49: Mevzuata Aykırı Olarak UKOME Kararına İstinaden Belediye İştirakine Deniz Taksileri İşlettirme Yetkisi Verilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve

toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek..." hükmü ile (p) bendinde *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* hükmü tesis edilmiştir.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) kurulacağı, ayrıca mezkûr Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci ve 9'uncu maddelerine dayanarak 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Mezkûr Yönetmelik'in 18'inci maddesinde UKOME'nin görev ve yetkilerinin neler olduğu düzenlenmiş, birinci fıkranın (ç) bendinde de; *"Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek."* düzenlemesi yapılmıştır.

Kısacası UKOME taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurulmuş, Kanun ve Yönetmelik'in kendisine yüklediği görev ve yetkileri yerine getirmesi gereken, büyükşehir bünyesinde kurulan bir koordinasyon merkezidir. UKOME'nin alacağı bir karara istinaden idare tarafından 2886 sayılı Kanun bünyesinde işlettirilmesi gereken deniz taksileri işletme yetkisini herhangi bir iştirake vermesi gibi bir durum söz konusu olamayacaktır.

Ancak 13/09/2007 tarih ve 2007/9-2 sayılı UKOME Kararında; deniz taksi işletmeciliği, mevzuat hükümlerinin dikkate alınması; deniz ayırt edici özelliklerinin,

kullanıcılarının ehliyet ve yeterliliklerinin, seyir güzergâhlarının, indirme bindirme mevkilerinin, çalışma süre ve zamanlarının vb. diğer hususların önceden belirlenmiş kurallara bağlanması kaydıyla, Büyükşehir Belediyesi Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü koordinesinde İDO AŞ ile deniz taksi yüklenicileri arasında "Deniz Taksi Özel Çalışma Şartname" içeren bir protokol yapılarak hizmeti sağlanacaktır denilmiştir. Söz konusu UKOME Kararı ile kararın alındığı tarihte idarenin iştiraki konumunda olan İDO AŞ'ye 5216 sayılı Kanun gereği idarenin yetkisinde olan deniz taksilerin işletilmesi işini üçüncü kişilere yaptırma yetkisi verilmiştir.

Bu meyanda, 13.03.2008 tarihinde İDO AŞ ile Teknomar Denizcilik ve Deniz Araçları İşletme ve Tic. AŞ arasında 8 yıl süreli İskelelerin Deniz Ulaşım Hizmetleri İçin Kullandırılması İşi Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin bitiş tarihi 13.09.2016 olarak belirlenmiştir. İDO AŞ'nin özelleştirilmesi ile birlikte 15.02.2011 tarihinde İskelelerin Deniz Ulaşım Hizmetleri İçin Kullandırılması İşi Sözleşmesi Devir Protokolü düzenlenmiş ve İDO AŞ'nin mezkûr sözleşmedeki hakları Şehir Hatları AŞ'ye devredilmiştir. Söz konusu sözleşme 13.09.2016 tarihinde sona ermiş olmasına rağmen söz konusu şirketten tahsil edilmesi gereken tutarlar tam olarak tahsil edilemediği için Şehir Hatları AŞ deniz taksileri işleten şirkete karşı icra talebi ve çeşitli hukuki süreçleri işletmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, UKOME Kararına istinaden mevzuata aykırı olarak yetkilendirilen Büyükşehir Belediyesi iştirakinin, iskelelerin deniz ulaşım hizmetleri için kullandırılmasına yönelik piyasada faaliyetlerini sürdüren bir şirket ile sözleşme imzaladığı, bu bağlamda gelirler elde ettiği ve protokol devri yaptığı tespit edilmiştir. İdarenin Kanunlarla kendisine tevdi edilen görev, yetki ve sorumluluklar arasında yer alan ve deniz ulaşımın önemli bir parçası konumunda bulunan deniz taksilerin işletilmesi/işlettirmesi işini alınan bir UKOME Kararına istinaden kararın alındığı tarihte belediyenin iştiraki olan bir şirkete ihalesiz olarak vermesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 50: Mevzuatı Uyarınca Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanarak tahsil edilecektir.

Yapılan incelemede; ilçe belediyeleri tarafından işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20'sinin, bu düzenlemenin yapıldığı 5035 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 01.01.2004 tarihinden itibaren İdareye aktarılmadığı görülmüştür. 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporuna istinaden Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyeleri ile çeşitli yazışmalar gerçekleştirmiş 31.12.2018 tarihi itibariyle söz konusu hususa ilişkin durumu özetleyen tablo şu şekildedir:

Tablo 14:Çevre Temizlik Vergisi İlçe Belediye Gecikme Zammı Listesi

İlçe Belediye	**Tahakkuk**	**Ödeme/Mahsup**	**Bakiye**	**Açıkl**ama
ADALAR	7.360,93	0,00	7.360,93	2004-2017 yılları
ARNAVUTKÖY	134.442,49	134.442,49	0,00	2009-2017 yılları
AVCILAR	188.770,48	188.770,48	0,00	2013-2017 yılları
ATAŞEHİR	335.431,87	335.431,87	0,00	2009-2017 yılları
BAĞCILAR	575.479,64	575.479,64	0,00	2005-2017 yılları
BAHÇELİEVLER	866.557,54	866.557,54	0,00	2004-2017 yılları
BAKIRKÖY	230.857,04	230.857,04	0,00	2004-2017 yılları
BAŞAKŞEHİR	135.806,27	135.806,27	0,00	2009-2017 yılları
BAYRAMPAŞA				Bildirim gelmedi.
BEŞİKTAŞ	1.028.990,68	433.003,71	595.986,97	2004-2017 yılları
BEYLİKDÜZÜ	153.438,35	153.438,35	0,00	2005-2017 yılları
BEYKOZ	289.546,81	289.546,81	0,00	2004-2017 yılları
BEYOĞLU	365.949,47	0,00	365.949,47	2004-2017 yılları
BÜYÜKÇEKMECE	157.455,16	157.455,16	0,00	2004-2017 yılları
ÇATALCA	8.320,36	8.320,36	0,00	2013-2017 yılları
ÇEKMEKÖY	88.497,08	88.497,08	0,00	2013-2017 yılları
ESENLER	176.663,98	63.428,11	113.235,87	2004-2017 yılları
ESENYURT				Bildirim gelmedi.
EYÜPSULTAN				Bildirim gelmedi.
FATİH BLD.	713.198,01	0,00	713.198,01	2005-2017 yılları
GAZİOSMANPAŞA	212.305,37	212.305,37	0,00	2004-2017 yılları
GÜNGÖREN	645.119,62	417.633,95	227.485,67	2004-2017 yılları
KADIKÖY	797.080,98	555.375,02	241.705,96	2004-2017 yılları
KAĞITHANE	206.207,54	206.207,54	0,00	2013-2017 yılları
KARTAL				Bildirim gelmedi.
KÜÇÜKÇEKMECE	158.249,23	158.249,23	0,00	2013-2017 yılları
MALTEPE				G.Z. Bildirimlerin içinde
PENDİK	234.481,63	234.481,63	0,00	2013-2017 yılları
SARIYER	53.843,17	53.843,17	0,00	2013-2017 yılları
SANCAKTEPE	116.611,59	116.611,59	0,00	2009-2017 yılları

www.balioglu.net

SİLİVRİ	227.680,81	227.680,81	0,00	2013-2017 yılları
ŞİLE	4.078,65	4.078,65	0,00	2016-2017 yılları
SULTANBEYLİ	13.982,36	13.982,36	0,00	2014-2017 yılları
SULTANGAZİ	409.125,60	409.125,60	0,00	2009-2017 yılları
ŞİŞLİ				Bildirim gelmedi.
TUZLA	503.369,28	181.223,33	322.145,95	2004-2017 yılları
ÜMRANİYE	94.126,10	94.126,10	0,00	G.Z. Bildirimlerin içinde
ÜSKÜDAR	49.067,59	49.067,59	0,00	2013-2017 yılları
ZEYTİNBURNU				G.Z. Bildirimlerin içinde

İdare, ilçe belediyelerinden gelen bilgi ve belgeler doğrultusunda ilçe belediyeleri tarafından gönderilmemiş olan gecikme zamlarının %20'lik kısımlarına ilişkin 9.182.095,68 TL tahakkuk ettirmiş bu tutarın 6.595.026,88 TL'lik kısmını ödeme/mahsup şeklinde tahsil etmiştir. Hali hazırda yapılan bildirimlerden dolayı gerçekleştirilmiş olan tahakkukun ise 2.587.068,83 TL'lik kısmı ise tahsil edilememiştir. Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere ilçe belediyelerinden yalnızca Zeytinburnu Belediyesi ve Maltepe Belediyesi gecikme zamlarının %20'lik kısmını mevzuata uygun olarak İdareye göndermiştir. Diğer belediyeler arasında yer alan Esenyurt Belediyesi, Bayrampaşa Belediyesi, Eyüpsultan Belediyesi, Kartal Belediyesi ve Şişli Belediyesi ise İdarenin yazmış olduğu yazıya dönüş yapmadığından söz konusu belediyelere ilişkin durum net değildir. Bu bağlamda, sürecin İdare tarafından takibatına devam edilmelidir.

www.balioglu.net

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

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, çeşitli tahakkuk ve tahsilatlar yapılmasına karşın tam olarak düzeltilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İlçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisi gecikme zamlarının tahsilatı için çalışmalar devam etmektedir. Bugüne kadar; 26 ilçe belediyesinin tahsilat işlemi tamamlanmıştır.

Esenyurt, Şişli, Kartal, Bayrampaşa ve Eyüpsultan İlçe Belediyeleri belediye gecikme zammı ile ilgili bildirimlerini kendilerine yazdığımız iki yazıya rağmen bildirmemişlerdir. Bu belediyeler üçüncü kez yazı yazılmış olup bildirim beklenmektedir.

Eksik gecikme zammı tutarlarını bildiren ve alacaklarından mahsup yoluyla tahsilini isteyen Beşiktaş, Esenler, Güngören, Kadıköy ve Tuzla İlçe Belediyeleri için tahsilat işlemi devam etmektedir.

Bildirimi yaptığı halde mahsup yoluyla tahsilat işlemi yapılamayan Adalar, Beyoğlu ve Fatih ilçe Belediyeleri için İller Bankası'na kesinti için yazı yazılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 26 ilçeden tahsilat yapıldığını, bildirim yapmayan ilçe belediyelerine üçüncü kez yazı yazıldığını, eksik gecikme zammı tutarlarını alacaklarından mahsup yoluyla tahsilini isteyen belediyelerin tahsil işlemlerinin devam ettiğini ve bildirim yapıldığı halde mahsup yoluyla tahsilat işlemi yapılamayan belediyeler için İller Bankasına kesinti yapılması için yazı yazıldığını belirtmiştir. İdare tarafından sürece ilişkin takibat işlemleri yapılmaya devam edilmeli ve ilçe belediyelerinden tahsil edilemeyen Çevre ve Temizlik Vergisine ilişkin gecikme zammının %20'lik tutarının Büyükşehir Belediyesine aktarılması sağlanmalıdır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 51: Mevzuatına Aykırı Olarak Personel Taşıma Hizmeti Hakediş Ödemelerinin Tamamının Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi

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

Söz konusu ihaleye ilişkin oluşturulan idari şartnameye göre, personel taşımasında kullanılacak araçların bir kısmını yüklenicinin kendi malı olması gereken araçlar oluşturmaktadır. Yüklenici kendi malı olmayan araçları da belirli kriterler doğrultusunda yapacağı anlaşma ile üçüncü şahıslardan temin edebilecektir. Yüklenicinin kendi malı olmayan araçlara ilişkin olarak İdare tarafından yapılacak ödemelerin mezkûr Yönetmelik çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından Yönetmelik hükümlerinin dikkate alınmadığı, sözleşme kapsamında yapılan hakediş ödemelerinin tamamının yükleniciye ödendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yüklenicinin kendi malı olan araçlar hariç olmak üzere araç sahiplerinin

kendilerine veya bildirecekleri banka hesaplarına ödenmesi gereken %75'lik tutarların ilgililere ödenmesi gerekmektedir.

Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, İdare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

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

İdaremiz bahse konu bulguda belirtilen hakediş ödemelerine ilişkin yükleniciden; Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin 8'nci maddesine istinaden araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına ödenir düzenlemesi gereğince, ilgili banka ödeme dekontları ve/veya hesap numaraları istenecek şekilde, yeni yapılması planlanan Personel Servis Hizmeti Alımı işinin idari ve teknik şartnamelerinde düzenleme yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; ödemelerde yüklenici ile imzalanan sözleşme hükümlerinin uygulandığı, sözleşmede üçüncü kişilere ödeme yapılması hususunda herhangi bir düzenleme bulunmadığı ifade etmiştir.

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

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin servis ihtiyacının karşılanmasında genel bir düzenleme olarak 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürülüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet

www.balioglu.net

Yönetmeliği hükümlerinin kamu idaresi tarafından dikkate alınarak sözleşme hükümlerinin tesis edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamu idaresi tarafından söz konusu hizmet alımı kapsamında yüklenici firmaya herhangi bir fazla ödemede bulunulmamasına rağmen mezkûr Yönetmelik'te yer alan düzenlemelerin tam olarak uygulanmadığı anlaşılmaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 52: Mülkiyeti İdareye Ait Olan Bazı Taşınmazlara İlişkin Ecrimisil ve Kira Bedellerinin Eyüpsultan Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi

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

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında aynen;

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

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

Yapılan incelemeler neticesinde, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan 11 adet taşınmazın işgal edildiği, işgal nedeniyle İdare tarafından tahsil edilmesi gereken ecrimisil bedellerinin Eyüpsultan Belediyesi tarafından tahsil edildiği ve ek olarak mülkiyeti İdareye ait olduğu halde 1 adet taşınmazın Eyüpsultan Belediyesi tarafından çeşitli kişilere kira

www.balioglu.net

sözleşmesi karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan taşınmazlara ilişkin geçmişe dönük tespitlerin yapılması, tahliye işlemleri yapılıncaya kadar ecrimisil bedellerinin Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu ile ilgili Eyüpsultan Belediyesi ile gerekli incelemeler başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında gerekli incelemelerin başlatıldığı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 53: Otobüs ve Tramvay İşletmeciliğine İlişkin Mevzuat Hükümleri Arasında Yetki Karmaşası Bulunması

İdarenin kara toplu taşıma ve tramvay işletmeciliğine ilişkin yapılan denetim ve incelemeler neticesinde 3645 sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilât ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu arasında yetkili idarenin tespiti hususunda çelişkilerin bulunduğu, bu bağlamda; toplu ulaşımın önemli bir kısmını oluşturan kara toplu ulaşım ve tramvay işletmeciliğinde yetki karmaşasının yaşandığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

3645 sayılı Kanun 22.06.1939 tarih ve 4239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş Kanun'un 3'üncü maddesinde İstanbul ilinde tramvay şebekesini ve otobüs işletmesini kurmak, işletmek veya işlettirmek İETT'nin vazifeleri arasında sayılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ise 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile birlikte toplu ulaşım hizmetin ifası noktasında İstanbul il özelinde yetki karmaşaları ortaya çıkmıştır. 3645 sayılı Kanun'un güncelliğini yitirmesi ve günümüz koşullarına uygun değişikliklerin yapılmaması otobüs ve raylı sistem işletmeciliği alanında yetki karmaşasına neden olmaktadır.

5216 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendi ile büyükşehir belediye sınırları içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Bu maddenin yürürlüğe girmesi ile beraber toplu taşıma hizmetlerinden olan otobüs ve raylı sistemlerin işletilmesi ve/veya işlettirilmesi işlerinde yetkili otoritenin hangi kurum olduğu hususu belirsiz hale gelmiştir.

Hali hazırda Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde kara toplu taşımasına ilişkin; İETT tarafından işletilen otobüsler bulunmakta, idare tarafından iştiraki konumunda olan ve 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında Otobüs AŞ'ye işlettirilen otobüsler (Erguvanlar) bulunmakta aynı zamanda İETT bünyesinde işletmeciliğine devam eden Özel Halk Otobüsleri ile de toplu ulaşım hizmeti sağlanmaktadır. Kısacası, fiili durumda gerek idarenin gerekse İETT'nin kara toplu ulaşımına ilişkin bir takım hizmetleri söz konusudur. Tramvay işletmeciliğinde ise kamu idaresi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden iştiraki konumunda olan İstanbul Metro AŞ'ye verilmiş işletme yetkisi vardır.

Ancak hizmet sunumu noktasında hangi kanunun esas alınması gerektiği hususunda herhangi bir netlik söz konusu değildir. Söz konusu somut olayda her iki düzenleme de kanun ile yapıldığından üst norma göre hangisine uyulması gerektiğinden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Doktrinde genel kanundan sonra çıkan bir genel kanun, genel kanundan sonra çıkan bir özel kanun ve özel kanundan sonra çıkan bir özel kanun durumlarında; sonradan çıkan kanun hükümlerinin uygulanacağı hakkında bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak özel bir kanundan sonra genel bir kanun çıktığı zaman hangi hükümlerin uygulanacağı tartışmalıdır. Zira böyle bir durumda yukarıda bahsedilen hangi ilkenin tercih edileceğine ilişkin net bir tercihte bulunmak da söz konusu olamamaktadır. 5216 sayılı Kanun'da tüm büyükşehir belediyeleri için düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda toplu taşıma hizmetlerinin bu kurumlar tarafından işletileceği ifade edilmiştir. 3645 sayılı Kanun'da ise İstanbul ili özelinde toplu taşıma hizmetleri düzenlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında İstanbul'da yürütülecek toplu taşıma hizmetlerinde 3645 sayılı Kanun hükümlerinin 5216 sayılı Kanun hükümlerine nazaran özel kanun niteliğinde olduğu açıktır. Dolayısıyla yukarıda da bahsedildiği üzere önceden çıkarılmış bir özel kanun ve daha sonradan çıkan bir genel kanun durumu söz konusudur.

Özel kanun esas alınırsa İstanbul dâhilindeki tüm otobüs ve tramvay işletme ve işlettirme hakkı İETT'ye ait olacaktır ki bu durumda idare tarafından İstanbul Metro AŞ'ye verilen tramvay işletmeleri ile İstanbul Otobüs AŞ'ye verilen otobüs işletmeleri mevzuata aykırı olarak değerlendirilmelidir. Sonradan çıkan genel kanun hükümleri esas kabul edilir ve uygulama buna göre oluşturulursa da otobüs işletmeciliği faaliyetinin İETT tarafından ifa edilmesi mümkün görünmemektedir.

Zira 5216 sayılı Kanun'da toplu taşıma hizmetleri kamu idaresinin yetkisinde sayılmış, bu hizmetleri şirketlerine işlettirebileceği ifade edilmiş ancak bağlı kuruluşlar

www.balioglu.net

hakkında bir düzenleme yapılmamıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi tercihin nasıl yapılacağı hususunda tam bir netlik bulunmamaktadır.

Böyle yüksek hacimli bir faaliyet hakkında hangi kanun hükümlerinin uygulanacağının tam bir netlikte belli olmaması, her idarenin kendince bir tercih ve yorumda bulunarak işlemleri yürütmesi, hatta tam bir karar alınamayarak her iki kanun hükümlerinin uygulanması kamu mali düzeni ve hizmet etkinliği açısından uygulamada muhtelif sorunlara yol açabilecektir.

Bu hususlara ilk olarak 2015 Yılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT) Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup kanun koyucu tarafından yapılacak düzenlemelerle yetki, hak ve sorumlulukların netleştirilmesi uygulama aşamasında yetki aşımı, kanuna aykırı uygulama, vazifenin yerine getirilmemesi gibi hususların önüne geçmeye, hizmet verimi ve etkinliğinin yükselmesine vesile olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yasal düzenleme yapılarak konunun açıklığa kavuşturulabileceği değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince yasal düzenleme yapılarak konunun açıklığa kavuşturulabileceği ifade edilmiştir. Bulguda da İdareye ilişkin bir hatalı uygulamadan söz edilmemiş olup konunun yasal düzenleme ile netleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bulguda detaylı bir şekilde ortaya konulan otobüs ve tramvay işletmeciliğine ilişkin mevzuat hükümleri arasında yetki karmaşası bulunması hususunda; Kanun koyucu tarafından yapılacak düzenlemelerle yetki, hak ve sorumlulukların netleştirilmesi uygulama aşamasında yetki aşımı, kanuna aykırı uygulama, vazifenin yerine getirilmemesi gibi hususların önüne geçmeye, hizmet verimi ve etkinliğinin yükselmesine vesile olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 54: Otopark Tarifelerinin Mevzuatta Belirtilen Sınır Dikkate Alınmadan Belirlenmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (l) bendinde:

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

www.balioglu.net

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesinin birinci fıkrasında:

"Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir." hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde:

"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeli veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir."

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda işgal harcının düzenlendiği ikinci bölümün "Konu" başlıklı 52'nci maddesinde:

"Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)",

Mezkûr Kanun'un 53,54 ve 55'inci maddelerinde sırasıyla işgal harcının mükellefinin kimler olacağı, işgal harcından istisna olanlar ile matrah tespiti düzenlenmiştir.

Kanun'un "Harcın tarifesi" başlıklı 56'ncı maddesinde yer alan ve uygulanacak tarifeleri gösterir listenin üçüncü satırında ise 52'nci maddenin (3) numaralı bendinde yazılı işgaller için her taşıttan saat başı 0,25 TL ile 1,25 TL arasında belirlenecek tutarın alınacağı, parkmetre çalıştırılan yerlerde ise saat başı tutarın 0,5 TL ile 2,5 TL arasında belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Kanun'un "Harcın ödenmesi" başlıklı 57'nci maddesinde de işgal harcının belediyenin yetkili kılacağı kişiler tarafından makbuz karşılığında tahsil edileceği ifade edilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; büyükşehir belediyelerinin yol üstü otopark yapılacak yerlerin belirlenmesi, buralara yol üstü otopark kurularak söz konusu yerlerin işletilmesi ya da işlettirilmesi ile yol üstü otoparkları kullananlardan ücret alınması hususlarında yetkili kılınmıştır. Ancak büyükşehir belediyelerince söz konusu yol üstü otoparkların işletilmesi/işlettirilmesi sırasında 2464 sayılı Kanun'da belirtilen ücret sınırlamalarına da tabi olunduğu unutulmamalıdır. Kanun'un harcın tarifesini belirleyen maddesinde yer alan ücret sınırlamaları, büyükşehir belediyesi tarafından yol üstü otoparkların işletilmesi hakkı üçüncü kişilere devredilse bile sözü edilen sınırlamalar ortadan kalkmamaktadır.

İdare tarafından İSPARK AŞ'ye işlettirilen yol üstü otopark tarifelerinin incelenmesi neticesinde mevzuatın belirlediği sınırlara uyulmadığı görülmüştür. Öncelikle 2464 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde belirtilen sınırlara göre yol üstü otoparklarında işgal harcı ancak mesai saatleri içinde tahsil edilebilecektir. Ancak idare adına İSPARK AŞ'nin işlettiği yol üstü otoparklarda gün boyu tahsilatın devam ettiği görülmektedir. Ayrıca parkmetre çalıştırılan yerlerde işgal harcı tutarı saat başı en çok 2,5 TL, diğer yerlerde ise saat başı en çok 1,25 TL olması gerekirken, İSPARK AŞ tarafından uygulanan 0-1 saat arası yol üstü park tarifesinin 10,00 TL'ye kadar çıktığı görülmüştür.

Söz konusu yetkinin idare tarafından İSPARK AŞ'ye devredilmesi mevcut mevzuatı geçersiz kılmamakta, idare adına yol üstü otoparkları işleten İSPARK AŞ yetkisini mevzuat sınırları içerisinde kullanmak durumunda bulunmaktadır. Mezkûr otoparklar için belirlenecek tarife mevzuatın belirlediği sınırlar içerisinde olmalıdır.

İdareler tarafından yol üstü otoparkların üçüncü kişilere devredilmesi durumunda ticari kaygılarla söz konusu otoparkları işletecek olan kişilerin mevzuattan kaynaklanan mesai saatleri dışında ücret alamama, piyasanın güncel rayiçlerinin çok altında ücret belirleme gibi zorluklarla muhatap olmamaları için mevcut mevzuatın kanun koyucu tarafından güncel şartlara göre uyarlanması ve ticari kuruluşlara yeterli esnekliğin sağlanması bu yol ile fiili mevzuata aykırılıkların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Yolüstü otoparkların İSPARK'a işlettirilmesi ve 2464 sayılı kanunun 97. Maddesi kapsamında "ücret" alınması uygulaması mevzuata uygundur. Şöyle ki;

1.Yolüstü otoparkların işlettirilmesi uygulaması 5216 sayılı kanunun 7.maddesinin l bendine göre değil 7.maddesinin f bendine göre yapılmaktadır.

2.Karayolları Trafik Kanunu'nun 79.maddesinin hem başlığı hem de içeriği "park ücreti" alınması hususunu düzenlemiştir. 2464 sayılı kanuna göre "Ücret"lerin belirlenmesi 97.madde kapsamında yapılmakta olup bu hususta Belediye Meclisleri yetkilidir.

3.5216 sayılı kanunun 28. maddesi*"Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır."* hükmüne amirdir. 5216 sayılı kanun 2464 sayılı kanundan sonra çıkmış olan özel kanundur. Dolayısıyla 5216 sayılı kanunda açıkça belediyelerin yolüstü otoparkları 7. maddenin f bendine göre belirlemek, işlettirmek, işlettirmek yetkisinin olduğu, 26.maddesine göre bu işleri şirketlerine ihale kanununa tabi olmaksızın belediye meclislerince belirlenecek süre ve bedelle devredebileceği, 23.maddenin f bendine göre bu alanlardan elde edilen gelirlerin % 50'sinin ilçe belediyelerine aktarılacağı hükümleri düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Tüm bu nedenlerle, yolüstü otoparkları, 5216 sayılı kanunun 7.maddesinin f bendi kapsamında belirlenmekte, 26.maddesi kapsamında işlettirilmesi için İSPARK A.Ş.'ye verilmekte, 23.maddesi kapsamında elde edilen gelirin % 50'si ilçe belediyelerine aktarılmakta, 2918 sayılı kanunun 79. ve 5216 sayılı kanunun 28.maddesi çerçevesinde bu yerlerden "Park Ücreti" alınmakta ve park ücretleri 2464 sayılı kanunun 97.maddesi çerçevesinde belirlenmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında;

- Yol üstü otoparkların işlettirilmesi uygulamasının 5216 sayılı kanunun 7.maddesinin (f) bendine göre yapıldığı,
- Karayolları Trafik Kanunu'nun 79'uncu maddesinin hem başlığının hem de içeriğinin "park ücreti" alınması hususunu düzenlediği,
- 2464 sayılı Kanun'a göre ücretlerin belirlenmesi işinin Kanun'un 97'nci maddesi kapsamında yapılmakta olduğu, bu hususta Belediye Meclisleri yetkili olduğu,

- 5216 sayılı Kanun'un 28.maddesi*"Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır."* hükmüne amir olduğu, ,
- 5216 sayılı Kanun'un 2464 sayılı Kanun'dan sonra çıkmış olan özel Kanun olduğu,
- 5216 sayılı Kanun'da açıkça belediyelerin yol üstü otoparkları 7'nci maddenin (f) bendine göre belirlemek, işletmek, işlettirmek yetkisinin olduğu, 26'ncı maddeye göre bu işleri şirketlerine ihale mevzuatına tabi olmaksızın belediye meclislerince belirlenecek süre ve bedelle devredebileceği, 23'üncü maddenin (f) bendine göre bu alanlardan elde edilen gelirlerin % 50'sinin ilçe belediyelerine aktaracakları hükümlerinin düzenlendiği belirtilmiştir.

Bulgumuzun başlangıç kısmında 5216 sayılı Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendi yazılması yerine sehven (l) bendi yazılmış olup kamu idaresi cevabında bu hatayı belirtmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yol üstü otoparkların işletilmesi/işlettirilmesi sırasında 2464 sayılı Kanun'da belirtilen ücret sınırlamalarına tabi olduğu, bu sınırlamaların ne 5216 sayılı Kanun'daki hükümler ile ne de 2918 sayılı Kanun hükümleri ile kaldırıldığı, buna rağmen İdareye ait şirket tarafından uygulanan tarifelerin 2464 sayılı Kanun'da getirilen sınırlamalara uyulmadan oldukça yüksek belirlenmesi hususu bulguda eleştiri konusu yapılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından 2918 sayılı Kanun'da "ücret belirleme" hususunun düzenlendiği belirtilmiştir. Bulguda bu hususa bir itiraz olmayıp 2918 sayılı Kanun'un ilgili maddesi ücret belirlemesi hususunu düzenlemiş olsa da bu düzenleme 2464 sayılı Kanun'da belirtilen sınırlamaları ne kaldırmış ne de yeniden düzenlemiştir. Bu manada 2918 sayılı Kanun'a rağmen 2464 sayılı Kanun'da getirilen sınırlamalar geçerliliğini korumaktadır. Yani mevcut mevzuat dikkate alındığında, sınırsız bir ücret belirleme yetkisine sahip olunduğunu söylemek mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında ücretlerin belirlenmesi işinin 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesine göre yapıldığı belirtilmiş ise de, söz konusu madde hakkında özel hüküm bulunmayan hizmetler için alınacak ücretlerden bahsetmektedir. Bu manada konu ile alakası bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Yine kamu idaresi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin "Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmünün amir olduğu belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin (f) bendinde *"...durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."* hükmü yer almaktadır. Görüleceği üzere söz konusu maddede 2464 sayılı Kanun'un otopark tarifesini belirleyen hükümleri ile çatışan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Zaten mezkur 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerine sınırsız tarife belirleme yetkisi veren bir düzenleme de yoktur.

Kamu idaresi tarafından 5216 sayılı Kanun'un sonradan çıkmış özel kanun olduğu, bu yüzden önceden çıkmış olan 2464 sayılı Kanun'a göre öncelikli uygulanması gerektiği hususu ile ilgili olarak; öncelikle 5216 sayılı Kanun'da otopark tarifeleri ile ilgili özel hüküm bulunmamaktadır. Bu bağlamda 2464 sayılı Kanun özel hüküm içeren özel nitelikli kanun özelliğini korumaktadır. Öncelikli olarak özel nitelikli eski Kanun'un mu yoksa genel nitelikli yeni kanunun mu uygulanacağı hususu ise doktrinde tartışmalı bir husustur.

Yukarıda açıklanan gerekçeler doğrultusunda yapılan savunmanın geçerli görülmesi mümkün değildir. Bulguda da belirtildiği gibi 2464 sayılı Kanun'da belirtilen ücret tarifesi ve diğer düzenlemeler dikkate alındığında güncel ihtiyaçların karşılanması hususunda yetersizlik söz konusu olsa bile mevcut uygulama ve mevzuatın uyumlu olması açısından gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu kanuni düzenlemelerin kanun koyucu eliyle daha verimli ve hızlı takip edilebilmesi için kamu idareleri tarafından mevcut değişiklik ve düzenleme ihtiyaçlarının zamanında iletilebilmesi önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 55: Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz Kullanım Hakkı Tanınması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendine göre; *"... karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek... "* İdarenin görev, yetki ve sorumlulukları arasındadır.

www.balioglu.net

Ayrıca mezkûr Kanun'un 26'ncı maddesine göre İdare kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşların %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın Belediye Meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmesini devredebilir.

Bu bağlamda, Büyükşehir Belediye Meclisi 16.01.2014 tarih ve 207 sayılı Meclis Kararı ile İstanbul genelinde bulunan ve Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan alanlardaki otopark işletmeciliği yetkisinin, 5 yıl süre ile ve brüt gelirden %25+KDV payının ödenmesi şartıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İSPARK AŞ'ye verilmesi ve işletilmesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde *"Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek."* hükmü ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler*"* başlıklı 97'nci maddesinde de *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir."* hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, otoparklara ilişkin ücret tarifesi Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenmekte ve İSPARK AŞ belirlenen tarife üzerinden otopark ücretlerini tahsil edip brüt gelirin %25+KDV'sini Büyükşehir Belediyesine göndermektedir. Ancak yapılan incelemelerde otoparklara ilişkin uygulanan ücret tarifelerinde mevzuata aykırı olarak ücretsiz kullanım hakkı tanınan kimselerin olduğu tespit edilmiş olup bu durum İSPARK AŞ'nin tahsilatlarının azalmasına neden olmakta böylece İdarenin gelir kaybına neden olmaktadır.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel*

hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz." hükmü ile mezkûr maddenin altıncı fıkrasında; *"Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir."* hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı (Bakanlar Kurulunca muaf tutulan kişi veya kurumlar hariç) açıkça ifade edilmiştir.

İdarenin 2018 yılı ücret tarifesinde mevzuata aykırı düzenlemelere yer verilmiş olup son seçim dönemi milletvekillerinin 1 aracı, İBB sınırları dâhilindeki muhtarların 1 aracı, İBB meclis üyeleri ve ilçe meclis üyelerinin ise 3 araca kadar İSPARK AŞ'ye bildirmeleri ve sistemine kaydettirmek koşulu ile otoparklardan ücretsiz yararlanabilecekleri belirtilmiştir. İSPARK AŞ'den elde edilen bilgiler doğrultusunda; 01.01.2018-31.12.2018 tarih aralığında milletvekilleri, muhtarlar ve İBB ile ilçe meclis üyeleri tarafından ücretsiz otopark kullanımına ilişkin 269.005 işlemin yapıldığı ve toplam 2.446.884,83 TL gelirden mahrum kalındığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 15:Ücretsiz Kullanımlar (Meclis Üyeleri, Milletvekilleri ve Muhtarlar)

İşlem	Tutar (TL)	İşlem	Tutar (TL)	İşlem	Tutar (TL)	İlgili Ay
21.374	192.068,00	475	3.778,00	2.630	21.475,00	Ocak
19.832	186.111,50	400	3.289,00	2.259	18.925,00	Şubat
22.365	212.976,00	482	3.897,00	2.627	21.993,00	Mart
21.444	187.695,00	431	4.409,00	2.455	21.322,00	Nisan
20.470	188.908,00	545	4.510,00	2.384	20.202,00	Mayıs
17.540	160.492,00	392	3.649,00	1.940	17.421,00	Haziran
17.879	161.239,50	319	3.114,00	2.117	18.607,00	Temmuz
14.971	141.883,50	258	3.163,00	1.816	16.561,00	Ağustos
18.575	170.577,33	376	3.845,00	2.327	20.328,00	Eylül
21.002	189.242,00	539	5.306,00	2.575	22.655,00	Ekim
20.538	185.263,00	537	6.317,00	2.386	21.189,00	Kasım
19.686	176.269,00	562	5.950,00	2.497	22.255,00	Aralık
235.676	**2.152.724,83**	**5.316**	**51.227,00**	**28.013**	**242.933,00**	
TOPLAM: 01.01.2018-31.12.2018 tarih aralığındaki toplam tutar: 2.446.884,83 TL						

Diğer yandan, Büyükşehir Belediye Meclis tarafından belirlenen 2018 yılı ücret tarifesinde ayrıca, *"Başbakanlık Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü (BYEGM) tarafından verilen hologramlı sarı basın kartı sahipleri, adlarına kayıtlı hususi (yük nakli için ve ticari olmayan) araçlarını İSPARK AŞ'ye bildirmeleri ve kaydettirmeleri veya görev nedeniyle kullandıkları araçları için sarı basın kimlik kartlarını görevli personele ibraz etmeleri koşuluyla yol kenarı otoparklardan günde 3 saat, katlı ve açık otoparklardan günde 8 saat ücretsiz yararlanırlar. Ücretsiz kullanım süresinin aşılması durumunda süre aşımından kaynaklanan otopark ücretleri normal tarife üzerinden araç kullanıcısı ve/veya ruhsat sahibinden tahsil edilecektir."* düzenlemesi yapılmıştır.

Bu düzenleme 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan *"Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, toplu taşıma hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkilidirler."* hükmüne istinaden yapılmış olmasına karşın basın kartı sahiplerine uygulanacak indirim sadece toplu taşıma hizmetlerini kapsadığından otoparklardan belirli bir süre de olsa ücretsiz yararlanmayı kapsamamaktadır. İSPARK AŞ'den elde edilen bilgiler doğrultusunda; 01.01.2018-31.12.2018 tarih aralığında basın kartı sahiplerine ait otomobiller tarafından ücretsiz otopark kullanımına ilişkin 78.646 işlemin yapıldığı ve toplam 548.543,66 TL'lik gelirden mahrum kalındığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 16:Basın Kart Sahiplerine İlişkin İşlem Özeti

İşlem	Tutar (TL)	İlgili Ay
6.565	44.166,33	Ocak
6.118	41.892,00	Şubat
7.118	48.550,00	Mart
6.846	47.695,00	Nisan
6.738	46.693,00	Mayıs
5.940	40.920,00	Haziran
6.262	41.750,00	Temmuz
5.588	40.408,00	Ağustos
6.511	46.601,33	Eylül
7.173	50.981,00	Ekim
6.777	48.343,00	Kasım
7.010	50.544,00	Aralık
78.646	**548.543,66**	**TOPLAM**

Son olarak, söz konusu ücret tarifesinde İstanbul'da görevli muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilerin görevleri nedeniyle kullandıkları araçların (resmi ve/veya

makam aracı dışında) ücretsiz olacağına yönelik düzenleme de mevcuttur. Ancak bu hususa ilişkin araçların görev nedeni ile mi yoksa şahsi gerekçeler ile mi kullanıldığına ilişkin herhangi bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından ücrete tabi işler için belirlenen tarifede 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak belirli kişilere otoparkların ücretsiz kullandırılması (Kanun ve Bakanlar Kurulunca muaf tutulanlar hariç) uygulaması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Yukarıda belirtilen hatalı uygulamanın mevzuatına uygun olarak düzeltilmesi İdarenin yararına olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "2019 yılı ücret tarifesi fiyat teklifimizde Sayıştay bulgusundaki düzeltmelerin yapılması için Belediye Meclisine gerekli havalesi sağlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu bünyesindeki hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağını belirtmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 56: Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi İşinde Ayrı Nitelikteki İşlerin Aynı İhale Bünyesinde Değerlendirilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve (m) bendinde; *"Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek..."* hükmü tesis edilmiştir.

Bu hükme istinaden gelir getirici nitelikte olan oyun parkı ve organizasyon hizmetlerinin işletilmesi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde kapalı teklif usulü ile ihale edilmiştir. Söz konusu işe ilişkin kiracı/işletmeci ile 36 aylık 4.550.000 TL + KDV üzerinden 31.07.2017 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Ancak Florya Sosyal Tesisinde bulunan oyun parkı ile Florya (İdeal Salon, Kır

Bahçesi, Havuzlu Bahçe), Avcılar Deniz Köşk, Çırpıcı ve Beykoz Koru Sosyal Tesislerinde yapılacak organizasyon hizmetlerinin işletilmesi işine ilişkin ihale ilanında, isteklilerden istenen belgeler arasında; *"12.9 Faaliyet alanının, taahhüt konusu işin niteliğini (Go-Kart yeri işletmeciliği, çocuk oyun makineleri veya çocuk oyuncakları veya çocuk oyun alanları işletmeciliği) kapsayan hususları tevsik ettiğini gösteren Ticaret ve /veya Sanayi veya ilgili Meslek Odasından alınacak belge."* ve *"12.10 Türkiye Otomobil Sporları Federasyonu'ndan alınan Hobi Karting Pisti Lisans Belgesi"* de yer almaktadır.

Söz konusu işe ilişkin ihale dokümanları incelendiğinde; Florya (İdeal Salon, Kır Bahçesi, Havuzlu Bahçe), Avcılar Deniz Köşk, Çırpıcı ve Beykoz Koru Sosyal Tesislerinde düzenlenecek çeşitli organizasyonlara ilişkin (düğün, sünnet, toplantı vb.) video çekimi, organizasyon alanı süsleme, fotoğraf çekimi yapılacak olup bu işler ile oyun parkı işletilmesi işinin aynı ihale bünyesinde ihale edilmesi 2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."* hükmüne aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Piyasada yer alan birçok firma video çekimi, organizasyon alanı süsleme, fotoğraf çekimi gibi işleri yapmakta ancak bunlardan pek azı aynı zamanda oyun parkı işleterek, İdare tarafından ihale ilanında isteklilerden istenen (Go-Kart yeri işletmeciliği, çocuk oyun makineleri veya çocuk oyuncakları veya çocuk oyun alanları işletmeciliği belgesi, Hobi Karting Pisti Lisans Belgesi) belgelere sahiptir.

Bu bağlamda, birbirlerinden tamamen ayrı nitelikteki işlerin aynı ihale bünyesinde değerlendirilmesi ve bunlara ilişkin çeşitli tevsik edici belgelerin istenmesi neticesinde mezkûr ihalede açıklık ve rekabet ilkelerinin sağlanamadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Sözleşmesi 01.08.2020 tarihinde sona erecek olan Oyun Parkı ve Organizasyon Hizmetlerinin İşletilmesi işinin gelecek dönemde tekrar ihale edilmesi halinde oyun parkı grubunun ve organizasyon hizmetleri grubunun işletilmesi işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ayrı ayrı olarak ihale edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, söz konusu değerlendirmeye katılmış olup sözleşme bitim tarihinden sonraki ihalede oyun parkı grubunun ve organizasyon hizmetleri grubunun işletilmesi işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ayrı ayrı olarak ihale edileceğini ifade etmiştir.

Bu kapsamda yapılacak ihalelerde bulguda belirtilen hususlara riayet edilip edilmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 57: Özel Deniz Taşımacılığı Yapan Plaka Sahiplerine Mevzuata Aykırı Yetki Verilmesi

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

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek." hükmü ile (p) bendinde *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* hükümleri tesis edilmiştir.

Ayrıca 16.05.2018 tarih ve 7144 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına; *"Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."* hükmü de eklenmiştir.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda deniz toplu taşımasına ilişkin; İdare tarafından güzergâhların belli olduğu hatlar belirlenmeli, bu bağlamda söz konusu hatlar için 2886 sayılı Kanun hükümlerine istinaden ihale yapılarak belediyenin gelir

www.balioglu.net

elde etmesi sağlanmalı, hat sahipleri de her yıl Belediye Meclisince belirlenen tarife üzerinden çalışma ruhsatlarını almalıdır.

Yapılan incelemede; ilki 21.06.1995 tarihi olmak üzere muhtelif tarihlerde alınan UKOME Kararları ile 394 adet plakaya denizde toplu taşımacılık yapma hususunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak yetki verildiği, söz konusu 394 plaka sahibinden ise sadece yıllık olarak çalışma ruhsatı bedeli tahsilatı yapıldığı ve 394 adet plaka sahibi taşımacının da çeşitli kooperatif isimleri altında örgütlenerek deniz özel toplu taşımacılığına ilişkin faaliyetlerine devam ettiği anlaşılmıştır.

İdarenin, deniz toplu taşımacılığına ilişkin Kanun koyucu tarafından kendisine tevdi edilen görev, yetki ve sorumluluğu yerine getirmesi meri mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; doğrudan söz konusu hizmetleri kendisi yerine getirerek, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bünyesinde hizmet alımı gerçekleştirerek, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde gelir getirici ihale iş ve işlemlerini yaparak veya 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenen süre ve bedelle işletmesine devrederek mümkün olabilmektedir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, özel sektör plaka sahiplerinin UKOME kararlarına istinaden elde ettikleri hakların kazanılmış hak olarak değerlendirilmesi ve bu meyanda, yıllardır süre gelen uygulama olarak sadece yıllık çalışma ruhsatı bedelini İdareye ödeyerek faaliyetlerine devam etmeleri mümkün değildir. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca belediyenin görev, yeki ve sorumluluğunda yer alan bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülmesi de hukuken mümkün değildir.

Sonuç olarak, İdarenin muhtelif tarihlerde alınan UKOME Kararlarına istinaden özel toplu taşımacılık hizmeti sunma hususunda bazı şahısları yetkilendirdiği, söz konusu şahısların kooperatif olarak örgütlenerek işlettiği hatların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde ihale edilmeksizin sadece yıllık olarak Büyükşehir Belediye Meclisince belirlenen çalışma ruhsatı bedeli ödenmek suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir. Bu meyanda, toplu ulaşım hizmetinin İstanbul özelinde önemli bir boyutunu oluşturan özel sektöre ait deniz toplu ulaşım vasıtalarının, 2886 sayılı Kanun bünyesinde rekabet uygun, saydam ve belirli bir

sürenin öngörülerek üçüncü kişiler tarafından işletilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda tespit edilen hususlarda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince tespit edilen hususlarda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 58: Raylı Sistem, Füniküler, Teleferik Hatlarında Yapılan Çekimlerin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ücretlendirilmemesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir."* hükmü tesis edilmiş olup söz konusu hüküm ücrete tabi işler için tarife belirleme yetkisini belediye meclisine vermiştir.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 14.07.2017 tarih ve 1196 sayılı Meclis Kararında; 14.10.2011 tarihli ve 2320 sayılı Meclis Kararının, kararda belirtilen 30 yıllık işletme süresinin 14.07.2017 tarihinden itibaren kalan süresinde geçerli olacak şekilde İstanbul sınırları dâhilinde bulunan mevcut ve halen yapılmakta olan tüm raylı sistem, füniküler, teleferik hatlarının 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde yer alan *"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir."* hükmüne istinaden işletmecilik hasılatının %15'inin Büyükşehir Belediyesine ödenmesi şartıyla revize edilmesi oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; toplu ulaşımın (metro, teleferik, tramvay, füniküler vb.) işlettirilmesi 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden Metro İstanbul AŞ'ye devredilmiş olup bu alanlarda yer alan toplu ulaşım dışındaki gelir getirici nitelikteki işlerin devri ise söz konusu olmamaktadır. Büyükşehir Belediyesinin müdürlükleri

arasında yer alan Basın Yayın Müdürlüğünün ücret tarifesi incelendiğinde toplu ulaşımın önemli bir parçası olan metro, teleferik, tramvay, füniküler vb. yerlerde yapılacak çekimlere (video, fotoğraf, fil, dizi vb.) ilişkin herhangi bir ücret tarifesi belirlemesi yapılmadığı, söz konusu alanlarda Metro İstanbul AŞ tarafından ücrete tabi iş niteliğindeki çekimler için çeşitli tahsilatların yapıldığı ve söz konusu iştirak tarafından bu kapsamda tahsilatı yapılan tutarların %15'inin İdareye aktarıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, metro, teleferik, tramvay vb. alanlarda yapılacak çekimlere (video, fotoğraf, fil, dizi vb.) ilişkin gerekli izinleri vermeye ve bu izinler kapsamında ücret tahsilatı yapmaya sadece Belediye Meclisinin belli edeceği tarife üzerinden İdare yetkili olup, Metro İstanbul AŞ'nin bu kapsamda çeşitli tahsilatlar yaparak bu tahsilat tutarları üzerinden belirli bir miktarı (%15) Büyükşehir Belediyesine aktarmasının mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediye Meclisi tarafından hazırlanacak ücret tarifesinde Belediyemiz yetki ve sorumluluğunda bulunan metro, teleferik, tramvay, füniküler vb. yerlerde yapılacak ücrete tâbi iş niteliğindeki çekimlerin izin ve ücretlerine yer verilmesi için çalışma yapılacaktır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak kamu idaresince söz konusu hususa ilişkin Belediye Meclisince hazırlanacak ücret tarifesinde gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 59: Reklam Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması

İdarenin reklam alanları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde;

- 46 adet vagon ve moda tramvaylardaki reklam ünitelerinin,

- Otopark alanlarında yer alan reklam ünitelerinin,

- 408 adet raket/megaligt/silindir kule tipi reklam ünitelerinin,

- İdarenin tasarrufunda bulunan alandaki reklam ünitelerinin,

- İstanbul'un Ana Arterleri Üzerinde Bulunan LED Ekranların

İhale yapılmaksızın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı tespit edilmiştir.

A) 46 adet vagon ve moda tramvaylardaki reklam ünitelerinin ihalesiz olarak

işlettirilmesi

Büyükşehir Belediye Meclisinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden iştiraki olan; Metro İstanbul AŞ'ye toplu ulaşım hizmetlerinin işletilmesi bünyesinde toplu ulaşımın bir parçası olan tüm raylı sistemler, finiküler ve teleferik hatlarının işletilmesini devrettiği ancak devredilen yerlerdeki reklam ünitelerinin de söz konusu iştirak tarafından işletildiği ve/veya işlettirildiği 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılarak toplu ulaşım hizmetlerinin temel unsuru olarak nitelendirilebilecek mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kapsamında yer almayan ticari ünitelerin (reklam alanları dâhil) söz konusu iştirak tarafından işlettirilemeyeceği bulgu bünyesinde değerlendirilmiştir. Bu bağlamda mevzuat hükümleri doğrultusunda reklam alanlarının söz konusu iştirak tarafından değil de İdare tarafından işletilmesi ve/veya işlettirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay Raporları sonrasında, Büyükşehir Belediyesi Meclisi 14.07.2017 tarih ve 1196 sayılı Meclis Kararını almış ve bu tarihten itibaren 46 Adet Vagon Giydirme İşinde …Reklam Ajansı'ndan, Moda Tramvay Giydirme İşinde … Reklam Ajansı'ndan ve Turnike Dış Yüzey Giydirme İşi'nde ise ... Med. İlet. Rek. ve Dan. Hiz. Ltd. Şti.'den ecrimisil almaya başlamış ve hali hazırda söz konusu uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da *"İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükmü tesis edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir tazminattır ve taşınmazların bir idare yöntemi değildir. Söz konusu reklam alanlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde ihalesinin yapılarak kullandırılması gerekmekte olup ecrimisil tahakkuk ve tahsilatları yapılarak reklam alanlarının işletilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

B) Otopark alanlarında yer alan reklam ünitelerinin ihalesiz olarak işlettirilmesi

Büyükşehir Belediye Meclisi, almış olduğu meclis kararları ile otopark alanlarının işletilmesini iştiraki olan İSPARK AŞ'ye 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden

Belediye Meclisince belirlenen süre ve bedelle devretmiştir. Söz konusu devirde meri mevzuat hükümleri açısından herhangi bir beis yoktur. Ancak İSPARK AŞ tarafından işletilen otopark alanlarında, mevzuata aykırı olarak reklam ünitelerinin de söz konusu iştirak tarafından işlettirildiği tespiti 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır. Hatalı uygulama 11.09.2018 tarihine kadar devam etmiştir.

2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu doğrultusunda söz konusu reklam alanlarının, İdare tarafından ihale edilmek suretiyle işletileceği belirtilmesine rağmen 31.12.2018 tarihi itibariyle, İdarenin herhangi bir ihale gerçekleştirmediği aynı zamanda söz konusu reklam ünitelerini kullanan üçüncü kişilerden ecrimisil ve/veya herhangi bir ad altında hiçbir tahakkuk ve tahsilat işlemi sağlamadığı anlaşılmıştır.

31.12.2018 tarihi itibariyle fiili durum şu şekilde özetlenebilir: … İletişim Dan.ve Rek. Paz. San Tic. Ltd. Şti. - … Ltd. Şti. Saraybosna Merkezi Bosna Hersek Türkiye İstanbul Şubesi iş ortaklığı ile 10.08.2012 tarihinde İSPARK AŞ sözleşme imzalamış ve 30.09.2015 tarihi itibariyle 4 yıl daha süre uzatılarak İSPARK AŞ'nin işletme hakkına sahip olduğu en az 106 açık, katlı otopark içerisinde bulunan reklam ünitelerinin işletilmesi asgari yıllık işletme bedeli olarak 255.000 TL ve gelirin (ciro) %40'ını İSPARK AŞ'ye ödemesi kaydıyla sözleşme altına alınmıştır. Aynı şekilde … Rek. Ve Turz. San. Tic. AŞ ile de İSPARK AŞ arasında 30.01.2009 tarihinde yapılan ve 01.02.2014 tarihinde 5 yıl süreyle uzatılan 130 adet kent mobilyaları yerleştirilmesi ve yerleştirilen kent mobilyaları üzerine reklam koyma ayrıca bunları üçüncü kişilere pazarlama karşılığı yıllık 1.573.600 TL+ KDV'den az olmamak üzere en az yıllık cironun %20'sini İSPARK AŞ'ye ödemesi kaydıyla sözleşme imzalanmıştır.

Gelinen noktada, 2017 yılı Sayıştay Raporuna istinaden 11.09.2018 tarihinde İSPARK AŞ sözleşmeleri feshetmiş ancak hali hazırda söz konusu tarihten itibaren mezkûr reklam ünitelerinin 2886 sayılı Kanun bünyesinde ihalesi gerçekleştirilmemiştir. Ayrıca söz konusu üniteleri işletenlerden 31.12.2018 tarihi itibariyle herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı da yapılmamıştır.

Sonuç olarak, söz konusu reklam alanlarının İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde ihalesinin yapılarak kullandırılması gerekmekte olup reklam alanlarında faaliyetlerine devam eden firmalardan hiçbir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatın yapılmamış olması da mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

C) 408 adet raket/megaligt/silindir kule tipi reklam ünitelerinin ihalesiz işlettirilmesi

"Büyükşehir Belediye Sınırları Dâhilindeki Işıklandırmalı Otobüs Duraklarına İkiyüzlü Reklam Vitrini Konulması ve İşletilmesi, Işıklandırmalı İlan ve Reklam Vitrinleri Yapılması ve İşletilmesi, Işıklandırmalı İlan Kuleleri Yapılması ve İşletilmesi İşi" 10.04.1997 tarih ve 10507 sayılı sözleşme ile … Dizayn ve Tic. Ltd. Şti. adına kiralanmış ve 12.08.2005 tarih ve 21369 sayılı sözleşme ile de işletme süresi 30.08.2005 tarihinden itibaren 10 yıl süre uzatılarak 30.08.2015 tarihinde sona ermiştir. 30.08.2015 tarihinden sonra aynı işletmeci, fuzuli şagil konumuna geçmiş ve ecrimisil karşılığında söz konusu iş gördürülmeye devam edilmiştir. … Dizayn ve Tic. Ltd. Şti.'nin işgalci olarak işi görmesi durumu 28.09.2017 tarihine kadar devam etmiştir. Bu yanlış uygulamaya ilişkin çeşitli tespit ve değerlendirmelere, 2015 ve 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiştir.

28.09.2017 tarihinde Reklam ve Yönetim Müdürlüğü İstanbul ili genelindeki tasarrufu İBB'ye ait olan muhtelif noktalardaki reklam ünitelerinin … Medya AŞ tarafından kullanıldığının tespitini yaparak adı geçen şirket adına ecrimisil işlem dosyası oluşturulmuştur.

www.balioglu.net

Söz konusu husus 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmış ve reklam ünitelerinin işletilmesi işinin ihale yapılmaksızın, ecrimisil karşılığı … Medya AŞ'ye gördürülmesi tenkit edilmiştir. Bulgu bünyesinde yer alan 854 adet otobüs durağında yer alan reklam alanlarına ilişkin ihaleye ait sözleşme 10.05.2018 tarihinde imzalanmış ve bu alanlara ilişkin ecrimisil tahsil edilmesi yoluyla işlettirme işlemi son bulmuştur. Ancak bulgu bünyesinde yer alan bir başka husus olan; 408 adet raket/megaligt/silindir kule tipi reklam ünitelerinin işlettirilmesi 29.09.2017 tarihinden itibaren ecrimisil tahakkuk ve tahsilatları yapılarak gördürülmeye devam etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, *"İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükmü tesis edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir

tazminattır ve taşınmazların bir idare yöntemi değildir. … Medya AŞ tarafından ecrimisil karşılığı 408 adet raket/megaligt/silindir kule tipi reklam ünitesinin işletilmesi 2886 sayılı Kanun'a aykırıdır. İşgal edilen taşınmaz malın tahliyesi için gerekli çalışmalar İdare tarafından başlatılmalı ve reklam alanları işlettirilecek ise 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale iş ve işlemleri yerine getirilmelidir.

D) İdarenin tasarrufunda bulunan alandaki reklam ünitelerinin ihalesiz işlettirilmesi

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; *"Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek."* hükmü tesis edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde ise; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da *"İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükmü söz konusudur.

Mevzuatın ortaya koyduğu hükümler doğrultusunda, ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir tazminat niteliğinde olup taşınmazların idare edilmesi açısından düzenlenmiş bir uygulama değildir.

Bu bağlamda, İdarenin tasarrufunda bulunan ve fiili kullanıcı olarak Zeytinburnu İlçesi, Merkez Efendi Mah. E-5 yan yol üzerindeki yeşil alanı işgal eden Diler Medya İletişim Ltd. Şti'nin tahliyesi sağlanarak, İdare tarafından söz konusu alanda reklam uygulaması yaptırılması düşünülüyorsa 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bünyesinde ihale iş ve işlemeleri yürütülerek sonuçlandırılmalıdır.

www.balioglu.net

E) İstanbul'un ana arterleri üzerinde bulunan LED ekranların ihalesiz işlettirilmesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'inci maddesine göre açık teklif ile ihale edilen 20 adet LED ekran sistemi kurulması ve işletilmesi işini net satış gelirinin %30'u bedelle KÜLTÜR AŞ - İSBAK AŞ ortak girişimi kazanmış ve 17.03.2009 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Ancak, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 2011/1142 Esas ve 2012/158 sayılı Kararı ile bahse konu ihale iptal edilmiş ve İdare tarafından temyize gidilmesine karşın Danıştay 13. Dairesinin 16.03.2015 gün ve 2012/1102 esas, 2015/1050 sayılı kararı ile söz konusu mahkeme kararı onanmıştır. Süreç bu şekilde işlemesine karşın yeni bir ihale yapılmadan 2012 yılından beri aynı yükleniciye LED ekranların bulunduğu taşınmazlar, ecrimisil karşılığı kullandırılmaya devam edilmiştir. 01.01.2013 tarihinden itibaren LED ekranlar KÜLTÜR AŞ tarafından ecrimisil karşılığı kullanılmaktadır.

2018 yılı itibariyle ecrimisil karşılığında KÜLTÜR AŞ'ye kullandırılan 7 adet LED ekran mevcuttur. 2886 sayılı Kanun'un 1'inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütülmesi gerekmektedir. İdarenin taşınmazlar üzerindeki gelir getirici işlemlerinin (kiralama, işletme, satış, irtifak hakkı vb.) ihale edilerek yapılması gerekmektedir. Bu yerlerin üçüncü kişilere ihalesiz bir şekilde verilmesi ya da kullandırılması mümkün değildir.

Bu itibarla, taşınmazların tahliyesi sağlanarak LED ekran sistemi kurulması ve işletilmesi işinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi gerekmektedir. Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulamanın 2018 yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "a) 46 adet vagon ve moda tramvayındaki reklam alanları 27.02.2019 tarihinde ihale edilerek işletmeci ile Belediyemiz arasında sözleşme imzalanmıştır.

b) Otoparklarda yer alan reklam alanları 06.02.2019 ihale edilerek işletmeci ile Belediyemiz arasında sözleşme imzalanmıştır.

c-e) Belediyemiz bağlı kuruluşları ve iştirak şirketleri tarafından reklam ünitelerinin işletilmesine yönelik muhtelif tarihlerde birkaç farklı ihale yapıldığı tespit edilmiştir. Bunun sonucunda reklam ünitelerinin teknik yapılarında, işletme sürelerinde, bakım-onarım temizlik

www.balioglu.net

gerektiren işlerinde farklı uygulamaların ortaya çıkması üzerine mevcut reklam uygulamalarının ihale edilebilmesi için alınan 13.07.2017 tarihli ve 1116 sayılı meclis kararı iptal edilmiştir. Uygulamada birliğin sağlanması amacıyla sözleşmesi sona eren reklam uygulamaları ile yeni lokasyonların ihale edilebilmesi için 14.12.2018 tarihli ve 1960 sayılı meclis kararı alınmış olup ihale hazırlıkları devam etmektedir.

d) İlgili firma Zeytinburnu İlçesi, Merkez Efendi Mah, E-5 Yanyol üzerinde bulunan mülkiyeti kendilerine ait olan E-5 yanyola cepheli parsel üzerine reklam uygulaması konumlandırmak için Kentsel Tasarım Müdürlüğüne başvuruda bulunulduğu ve talebin uygun görüldüğü tespit edilmiştir. Ancak reklam uygulamalarının kendi parsellerinin dışında Belediyemiz tasarrufunda bulunan alana konumlandırıldığı tespit edildiğinden ilgili firma adına ecrimisil işlem dosyası oluşturulmuş olup işlemler devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda ortaya konulan (A) başlığına ilişkin 27.02.2019 tarihinde ihale edilerek işletmeci ile İdare arasında sözleşme imzalandığı belirtilmiştir. (B) başlığına ilişkin 06.02.2019 tarihinde ihale edilerek işletmeci ile İdare arasında sözleşme imzalandığı belirtilmiştir. (C) ve (E) başlıklarına ilişkin uygulamada birliğin sağlanması amacıyla sözleşmesi sona eren reklam uygulamaları ile yeni lokasyonların ihale edilebilmesi için 14.12.2018 tarihli ve 1960 sayılı meclis kararı alındığı belirtilmiş olup ihale hazırlıkları devam ettiği ifade edilmiştir. (D) başlığına ilişkin olarak ise ilgili firmanın reklam uygulamalarının kendi parsellerinin dışında İdarenin tasarrufunda bulunan alana konumlandırıldığı tespit edildiğinden ilgili firma adına ecrimisil işlem dosyası oluşturulduğu belirtilmiştir.

Kamu idaresince söz konusu hususa ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde bazı işgaliyeler sonlandırılmış, ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmiş ise de bulguda belirtilen hatalı uygulamalar 2018 yılında düzeltilememiştir. Buna karışın bazı alanlarda reklam üniteleri ecrimisil tahakkuk ve tahsilatları yapılarak kullandırılmaya devam edilmektedir. Bilindiği üzere, ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan bir tazminattır ve taşınmazların bir idare yöntemi değildir. Bu bağlamda, İdarenin işgalci konumunda olan firmaların tahliyesini sağlayarak söz konusu reklam alanlarını 2886 sayılı Kanun bünyesinde ihale etmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 60: Sosyal Denge Sözleşmelerine Mevzuatta Yer Almayan Hükümler Konulması

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmesi'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme kısmının "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz." hükmü yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde ise belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek tutarın Kanun'da belirtilen tavan tutarı aşmamak kaydı ile belediye ile yetkili sendika arasında yapılacak sözleşmeyle belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, belediyelere sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapıp yapmama konusunda bir serbesti tanınmış; sözleşme yapılması durumunda ise ödenecek sosyal denge tazminatının tutarı ile ilgili sınırlamalara yer verilmiştir. Dolayısıyla taraflar arasında akdedilecek sözleşmelerde bu hususlar haricinde bir hüküm bulunmaması gerekmektedir.

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2018-31.03.2019 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan Sosyal Denge Sözleşmesinin "Sosyal Denge Tazminatından Yararlanamama Halleri" başlıklı 13'üncü maddesi aynen şu şekildedir:

"a) Disiplin cezası alan çalışanların, bu sözleşme kapsamında Sosyal Denge Tazminatı;

Uyarıma cezası alması halinde 15 gün,

Kınama cezası alması halinde 1 ay,

Aylıktan kesme cezası alması halinde 1,5 ay,

Kademe İlerlemesinin Durdurulması cezası alması halinde 2 ay süre ile eksik olarak ödenir.

b) Geçici olarak görevden uzaklaştırılanlar, askerlik ve doğum nedeniyle aylıksız izin alanlar (sendikal çalışmalar için verilen ve haftada bir gün izinli olanlar hariç) görevden uzak kaldıkları süre içerisinde aylık sosyal denge tazminatı ödemesinden yararlandırılmazlar."

Bulgu konusu sözleşme maddesinin (a) bendinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan disiplin suçlarını işleyenlere, belirlenen sürelerle sosyal denge tazminatı ödenmeyeceği ifade edilmiştir.

657 sayılı Kanun'da ifade edilen disiplin cezalarının müeyyideleri yine Kanun'un ilgili maddelerinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Kanun'da belirtilen müeyyidelere ek olarak bu hususların sosyal denge tazminatı ödenmesine engel oluşturacak şekilde sözleşmeye de yansıtılması yasal dayanaktan yoksundur. Zira 657 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde yer alan *"Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz."* şeklindeki düzenleme, mali ve sosyal hakların yalnızca

www.balioglu.net

Kanun'da belirtilen hallerin gerçekleşmesi halinde kısıtlanabileceğini ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle mali ve sosyal haklar üzerinde yapılacak kısıtlamaların kanunlara dayanması gerekmektedir. Sosyal denge tazminatlarının memurların maaşını oluşturan mali haklardan biri olduğu göz önünde alındığında, söz konusu sözleşme maddesinin kapsamı genişletilmiş bir aylıktan kesme cezasına dönüştüğü değerlendirilmektedir.

Mezkûr sözleşmenin "Sosyal Yardım ve Destekler" başlıklı 14'üncü maddesinde ise;

"(1) Çalışanların İstanbul sınırları içerisinde Asya ve Avrupa Yakasında konut sahibi olabilmesi için çalışma yapar.

(2) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü çalışanlarının Başkanlığımız ve iştiraklerine bağlı spor ve sosyal tesislerinden indirimli olarak faydalanması için çalışma yapar." düzenlemesi yer almaktadır.

Sosyal denge sözleşmelerine, konusu dışında hüküm konulmaması gerektiği hususuna 2017 yılı Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda da yer verilmiştir.

Sonuç olarak İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge tazminatı sözleşmesine, sosyal denge tazminatı ödenmesine engel teşkil edecek hükümlerin ve yine sözleşme konusu dışında spor ve sosyal tesislerden indirimli faydalanma hakkı tanınması gibi hükümler konulması nedeniyle mevzuata aykırılık oluşturulduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Çalışma hayatını düzenleyen anayasa ve kanun hükümlerine uygun olarak devletin temel nitelikleri arasında yer alan sosyal devlet ilkesi çerçevesinde; 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamındaki kamu görevlilerinin ekonomik durumu açısından Belediyemizin mali yapısının elverdiği ölçüde insanca yaşamı sağlamak, çalışanın bilgi ve becerisini geliştirmek, aynı işi yapan çalışanlar arasındaki ücret dengesini sağlamak, emeğin karşılığını almak, adaletli ücret dağılımını sağlamak, çalışanların sosyal ve kültürel düzeylerini yükseltmek, geleceğe güvenle bakmasını temin etmek, böylelikle ekonomik ve sosyal barışı sağlamak ve çalışma performansını yükseltmek amacıyla; Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile bağlı kuruluşlarında çalışmakta olan kamu görevlilerine yönelik olarak, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32' nci maddesi ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18/g bendi uyarınca Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi yapmak üzere Belediye Meclisince Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmiştir. Bu yetkiye istinaden imzalanan

www.balioglu.net

Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi kapsamında personele yapılan ödeme, maaş kapsamında olmayan sendika ile yapılan anlaşma sonucunda ödenmesine karar verilen bir ödemedir. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi görüşmelerinde, bulguda yer alan hususlar değerlendirilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında sosyal denge tazminatı sözleşmesinin düzenlenme gerekçelerinden bahsedilmiş ve bu çerçevede 4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesi ve 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin (g) bendi uyarınca Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi yapmak üzere Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verildiği, imzalanan bu sözleşme kapsamında personele yapılan ödemenin maaş kapsamında olmayan bir ödeme unsuru olduğu ve bulguda yer alan hususların değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Bulguda da ifade edildiği üzere belediyelere sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapıp yapmama konusunda bir serbesti tanınmış; sözleşme yapılması durumunda ise ödenecek sosyal denge tazminatının tutarı ile ilgili sınırlamalara yer verilmiştir. Hal böyleyken taraflar arasında akdedilecek sözleşmelerde bu hususlar haricinde bir hüküm bulunmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ne var ki, Büyükşehir Belediyesi ile Sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi incelendiğinde, disiplin cezası alan çalışanların belirli sürelerle ödemelerden mahrum bırakılacağına yönelik hükümlerin bulunduğu görülmektedir. Disiplin cezalarına yönelik yaptırımların 657 sayılı Kanun'da yer aldığı düşünüldüğünde ve yine aynı Kanun'un 18'inci maddesinde yer alan *"Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz."* hükmü göz önüne alındığında, sosyal denge tazminatı sözleşmelerine konulan bu hükümlerin yasal dayanaktan yoksun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi ile ilgili sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne sözleşmede yer verilmemesi gereken unsurların eklendiği görülmüştür.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 61: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların İhale Yasaklısı Yapılmaması

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden

olması" başlıklı 62'nci maddesinde;

"*Sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.*

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez." denilmiş,

Aynı Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında da;

"Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir." düzenlemesi yapılmıştır.

www.balioglu.net

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşteri (kiracı) hakkında Kanun'un 62'nci maddesine göre kesin teminatın gelir kaydedilmesine karar verilerek alacaklar için icra yoluna başvurulmaktadır. Ancak eylem taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeme olduğuna göre 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de işlem yapılması gerekir.

Sözleşme hükmüne uymadığı gerekçesiyle sözleşmesi fesih edilen kişilerle ilgili 2886 sayılı Kanun'un 62'nci madde hükmünün yanında 84'üncü maddesinin üçüncü fıkra hükmünün de uygulanması sağlanmalıdır.

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2886 sayılı Kanun'un 62'nci madde hükmü ve 84'üncü maddesinin üçüncü fıkra hükmü uygulanmasına devam edilmektedir.

Sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmediği belirtilen kiracılarla ilgili bütüncül bir değerlendirme yapılarak, akde aykırılığın tespiti halinde gerekli hukuki ve idari işlem tesis edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam edildiği, bu tür kiracılarla ilgili olarak akde aykırılığın tespiti halinde gerekli hukuki ve idari işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiş olup Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 62: Türkiye Basketbol Federasyonuna Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Adı geçen Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in;

"Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir." hükmü,

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

f) Kamu idaresi: Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri,

ğ) Tahsis: Mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında

www.balioglu.net

belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını" hükmü,

"Tahsis yetkisi" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(1) Özel bir hüküm olmaması durumunda kamu idareleri, tahsis işlemini Kanunun 47 nci maddesine dayanarak yapabilirler. Ancak mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini; belediyeler, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin (h) bendine, il özel idareleri ise, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 64 üncü maddesinin (d) bendine göre yaparlar.

(2) Özel hükümler, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesine göre, öncelikle uygulanır.

(5) İlgili kanunlarında tahsis yetkisine ilişkin özel hüküm bulunduğu hallerde tahsis işlemi, yetki verilen kurum, kuruluş veya kamu idaresi tarafından yapılır." hükmü,

"Tahsis yapılamayacak ve bedelsiz devredilemeyecek taşınmazlar*"* başlıklı 20'nci maddesinde;

f)Kamu idarelerince üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar,

..." hükmü yer almaktadır.

Görüleceği üzere 5018 sayılı Kanun'da taşınmaz tahsisine ilişkin genel hükümlere yer verilmiş ve ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı tutulmuştur. Yine aynı şekilde adı geçen Yönetmelik'te de özel hükümlerin Kanun'un 47'nci maddesine göre öncelikle uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin tahsis işlemlerinde öncelikle 5393 sayılı Kanun hükümleri uygulanacak; burada hüküm bulunmayan hallerde ise 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilecektir.

5393 sayılı Kanun'un belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinin düzenlendiği 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, Kanun'un 75'inci maddesine dayanılarak gerçekleştirilecek tahsis işleminin ön şartı, tahsisi yapılacak taşınmazın mülkiyetinin belediyeye ait olması zorunluluğudur.

Mülkiyeti Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne ait olan söz konusu taşınmazın intifa hakkı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan sözleşme hükümleri doğrultusunda, taşınmazın yapımını üstlenen Büyükşehir Belediyesine 25 yıllığına bedelsiz olarak verilmiştir.

Türkiye Basketbol Federasyonu (TBF) 20.03.2017 tarihinde söz konusu taşınmaz üzerinde bulunan Sinan Erdem Spor Salonu'nun tüm ekipmanları ile birlikte 4 yıl boyunca kendilerine tahsisini talep etmiş, Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.05.2017 tarih ve 743 sayılı kararıyla 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi dayanak gösterilerek tahsis işlemi gerçekleştirilmiştir. Tahsis işlemini müteakip Büyükşehir Belediyesi ile TBF arasında 29.05.2017 tarihinde ortak hizmet protokolü düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Adı geçen taşınmazın TBF'ye tahsisi farklı nedenlerle aşağıda belirtilen mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Şöyle ki;

-5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükmü gereğince Büyükşehir Belediyesi tarafından adı geçen taşınmazın tahsisi için, taşınmazın mülkiyetinin kendisine ait olması gerekmektedir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi her ne kadar taşınmaz üzerinde intifa hakkına sahip olsa da, mülkiyetine sahip olmadığı taşınmazı tahsise konu edemeyecektir.

-Taşınmazın mülkiyetinin bir an için Büyükşehir Belediyesine ait olduğu varsayıldığında, bu defa kendisine taşınmaz tahsis edilecek tarafın yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri gereğince kamu idaresi olması gerekmektedir. TBF'nin kamu idaresi kapsamında değerlendirilemeyeceği aşikârdır.

-Yine, taraflar arasında düzenlenen ortak hizmet protokolüne dayanak teşkil eden 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi incelendiğinde; belediyelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri; diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekeceği ifade edilmektedir. TBF özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olup dernek veya vakıf

statüsünde olmadığından, taraflar arasında düzenlenen protokol, dayanağını oluşturduğu hükmü karşılamamaktadır.

-Yönetmelik'in 20'nci maddesinde, kamu idarelerince üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların tahsisinin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi lehine kurulmuş olan ve geçerliliğini halen koruyan bu intifa hakkına rağmen, taşınmaz tahsisinin yapılabilmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak yukarıda yer verilen ve açıklanan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere adı geçen taşınmaz üzerinde İdare tarafından gerçekleştirilen tahsis işleminin hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Spor Genel Müdürlüğü, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu ve Belediyemiz arasında akdedilen 17.06.2008 tarihli sözleşmenin "Ortak Kullanımlar" başlıklı 8'inci maddesinin (c) fıkrasında; Belediyemiz, Spor Genel Müdürlüğü, Mili Takımlar ve İlgili Federasyonlarca düzenlenecek faaliyetler için tesisin tahsis edileceği ve ücret talep edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Bu kapsamda; Türkiye Basketbol Federasyonu ile Belediyemiz arasında, ilgili karar organlarının yetkisi alınarak, 29.05.2017 tarihinde imza altına alınan protokolün "Yürürlük" Başlıklı 8'inci maddesi; "İş bu protokol; İBB ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü arasında 17.06.2008 tarihinde imzalanan sözleşme; 02.09.2009 tarihinde imzalanan ek sözleşme ve İBB ile Spor Toto Teşkilat Başkanlığı arasında imzalanan Protokolde belirtilen koşullar çerçevesinde geçerli olup; taraflarca adı geçen sözleşme ve protokollerde belirtilen hususlara aykırılık teşkil edecek herhangi bir işlem gerçekleştirilemez. Adı geçen sözleşme ve protokoller iş bu protokolün mütemmim cüzü hükmümdedir." şeklinde düzenlenmiştir.

Türkiye Basketbol Federasyonu ile Belediyemiz arasında, 29.05.2017 tarihli protokol, Belediyemiz ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü arasında 17.06.2008 tarihinde imzalanan sözleşmenin "Ortak Kullanımlar" başlıklı 8'inci maddesinin (c) fıkrasına istinaden akdedilmiş olup, bu durum protokolün "Yürürlük" Başlıklı 8'inci maddesinde de anlaşılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Spor Genel Müdürlüğü, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu ve Büyükşehir Belediyesi arasında akdedilen 17.06.2008 tarihli sözleşmenin "Ortak Kullanımlar" başlıklı 8'inci maddesinin (c) bendinde yer alan, Büyükşehir Belediyesinin Spor Genel Müdürlüğü, Mili Takımlar ve İlgili

Federasyonlarca düzenlenecek faaliyetler için tesisi tahsis edeceği ve ücret talep etmeyeceği hükmü dayanak gösterilerek tahsis işleminde mevzuata aykırı herhangi bir hususun bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca TBF ile Büyükşehir Belediyesi arasında akdedilen 29.05.2017 tarihli protokolün 8'inci maddesinde de, bu protokolün 17.06.2008 tarihli sözleşmeye aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında dayanak gösterilen hususlar dikkate alındığında TBF'ye Büyükşehir Belediyesi tarafından ayrıca bir tahsis işlemine gerek kalmayacağı anlaşılmaktadır. Zira 17.06.2008 tarihli sözleşmenin 8'inci maddesi hükmü de buna cevaz vermektedir. Ancak 11.05.2017 tarihinde söz konusu taşınmaz Büyükşehir Belediyesi tarafından TBF'ye tüm ekipmanları ile birlikte tahsis edilmiştir. Ayrıca yalnızca Spor Genel Müdürlüğü, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu ve Belediye arasında akdedilen 17.06.2008 tarihli sözleşmeye aykırı hükümler içermeyeceği gerekçesi ile söz konusu taşınmazın tahsisi mevzuata uygun hale gelmemektedir. Aksi halde taraflar arasında düzenlenecek bir sözleşme ile kendisine taşınmaz tahsis edilmesi mümkün olmayan diğer kurum, kuruluş, örgüt vb. oluşumlar için de tahsis işleminin yapılabileceği sonucu doğmaktadır ki bu durum hukuken mümkün değildir. Zira bulguda ifade edilmeye çalışılan husus protokole aykırı kullanım değil, tahsis işlemidir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak söz konusu taşınmazın mülkiyetinin Büyükşehir Belediyesine ait olmaması, Yönetmelik hükümleri gereğince TBF'nin taşınmaz tahsis edilebilecek kamu idaresi kapsamında olmaması, taraflar arasında ortak hizmet protokolü düzenlenmiş olsa dâhi TBF'nin vakıf veya dernek statüsünde olmaması ve hâlâ devam eden irtifak hakkı nedenleriyle, taşınmazın TBF'ye tahsisi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 63: Yapım Kontrollük Hizmetleri Teminine Yönelik Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmeti Alım İhalelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Yer Alması

İdarece ihale edilerek sözleşmeye bağlanan ve yapım çalışmaları devam eden muhtelif raylı sistem inşaatlarının ve bu hatlarda kullanılacak araçların temini işlerine ilişkin kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesine istinaden belli istekliler arsasında ihale usulü ile birim fiyatlı danışmanlık hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında temin edilmektedir.

Danışmanlık hizmeti alım ihalelerinde aşağıda belirtilen şekillerde mevzuata aykırı uygulamaların yapıldığı tespit edilmiştir:

A) Geri ödenecek masraflar iş kaleminin birim fiyat tarifinin ihale mevzuatına aykırı belirlenmesi

Bahse konu danışmanlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin düzenlenen Sözleşme'nin "Geri Ödenecek Masraflar" başlıklı maddesi;

"Bu kalemde belirtilmiş olan yüzde sabittir. Geri ödenecek masraf olarak ödenecek toplam miktar, teknik personel için ödenecek toplama bağlı olarak değişecektir. Danışman'ın bütün genel masraflarına karşılıktır. Her hakedişte geri ödenecek masraf, genel gider yüzdesi ile teknik personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir. Burada mutabakata varılmış olanlarla sınırlı kalmamak kaydıyla, bu kalem altında ödenecek Danışman Geri Ödenecek Masrafları şunlardan oluşmaktadır;

a) İdari personel giderleri; İdari personelle ilgili tüm masraflar (Danışmanın ortakları, yöneticileri, şantiye dışındaki olağan sekreterya, muhasebe ve çeviri hizmetleri dahil),

b) Danışman'ın Türk ve yabancı personelinin yapacağı her türlü yurtiçi ve yurtdışı seyahat giderleri, ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği personeline sağlayacağı her türlü araç, otomobile ait işletme ve bakım) giderleri, ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek her türlü masraflar (resim, harç ve vergiler dahil),

c) Aylık brüt tavanını aşan fazla mesai zammı (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler,

d) Ofis sarf malzemeleri giderleri (posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta, ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edevat, malzeme ve bilgisayar vs. masrafları),

e) Her türlü kar ve bütün genel giderler,

f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri." şeklindedir.

www.balioglu.net

Bunun yanında aynı Sözleşme'nin "Teknik Personel Ücretleri" başlıklı maddesi ise;

"Fazla mesailer İdarenin onay izniyle Müteahhidin iş programına bağlı olarak uygulanabilecektir. Ancak fazla mesai yapılması halinde fazla mesai yapan teknik personel için birim fiyat teklif cetvelindeki ücretlerden ödeme yapılacak, fazla mesai farklarının (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) Danışman'a ödenen geri ödenecek masraflara dahil olduğu kabul edilecektir." hükmünü içermektedir.

Diğer yandan, birim fiyat sözleşme, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin (c) fıkrasında şu şekilde tanımlanmıştır;

"c) mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,".

Yukarıda yer verilen tanımdan da anlaşılacağı üzere birim fiyatlı olarak ihale edilecek hizmet alımlarında her bir iş kaleminin hangi somut hizmetlerin sunumunu içerdiğinin ölçümlenebilir ve fiyatlandırılabilir bir şekilde belirli olması gerekmektedir. Böylece işin yürütülmesi aşamasında bahse konu hizmetlerin danışman tarafından sunulmasını ve bahse konu iş kalemi bünyesinde tanımlanan hizmetlerin görüldüğünün idare kontrol elemanları tarafından da onaylanmasını müteakip hizmetin sözleşmesinde belirtilen şartlar dâhilinde eksiksiz bir biçimde alımının tamamlandığı ortaya konulmuş olmalı ve buna istinaden gerekli tahakkuk ve ödeme işlemleri yapılmalıdır.

Ayrıca, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin ilk fıkrasında yer alan *"İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler."* hükmü de bu hususa işaret etmektedir.

Yine Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi"* başlıklı 11'inci maddesinin ilk fıkrasında;

"(1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.

www.balioglu.net

b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez." denilmek suretiyle iş kalemlerinin danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmet karşılığı olması gerektiği vurgulanmıştır. Aksi halde, yukarıda yer verilen örnekte olduğu gibi karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde *"bunlarla sınırlı kalmamak"* denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemine birim fiyat sözleşmelerde yer verilemez.

Bahse konu iş kaleminin içerdiği unsurlara ayrıntılı olarak bakıldığında bunların;

- İşçiliğe dair işveren maliyetlerini (sözleşmenin ilgili maddelerinde belirtilen maliyet unsurlarından hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler),

- Fazla çalışma yapılması durumunda kanunen oluşacak ilave işçilik maliyetlere,

- İşçilikle bağlantılı ayni giderlere (danışmanın çalıştıracağı personelin seyahat, ulaşım, tedavi, kira, ikamet ve geçinme giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek resim, harç ve vergiler dâhil her türlü masraflar),

- Hizmetin yürütülmesine yardımcı unsurlara ilişkin maliyetlere (ilgili sözleşme maddelerinin ikinci fıkrasının (a) ve (d) bendinde sayılan maliyet unsurları),

- Sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici kârına (aynı maddenin (e) ve (f) bentlerinde sayılan maliyet unsurları), karşılık olduğu anlaşılmaktadır.

Oysaki yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin yukarıda belirtilen Yönetmelik maddesinin üçüncü bendinde yer alan;

"(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır...." hükmünden de anlaşılacağı üzere,

www.balioglu.net

Sözleşme giderleri, sözleşme kapsamında taahhüt edilen işin gerçekleştirilmesine ilişkin genel giderler ve yüklenici kârı, belirli bir iş kaleminin maliyet unsuru olamayacak iken bahse konu iş için istekli tarafından sunulacak birim fiyat teklif cetvelinin toplam tutar satırında gösterilecek bedelin bahse konu unsurları içerdiğinin kabulü gerekecektir. Sonuç itibariyle kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılmasına gerek bulunmamaktadır; çünkü cetvelde yer alan iş kalemlerine verilen teklif fiyatlar bu unsurları zaten içerecektir.

Ayrıca yukarıda yer verilen ilgili Yönetmelik'in yaklaşık maliyetin hesaplanmasına dair 11'inci maddesinin birim fiyatlara dâhil maliyetleri düzenleyen (b) fıkrası hükmü gereği; birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen iş kalemleri, bu iş kalemleri ile ilgili bütün maliyet unsurlarını içerek şekilde tanımlanmalıdır. Dolayısı ile işçilik işveren maliyetlerinin, teknik personel ücretleri iş kalemleri bünyesinden çıkarılıp başka bir iş kalemi içerisine dâhil edilmesi bu anlamda doğru olmamıştır.

Yukarıda belirtilen hususlara ilaveten, idarenin danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünde tanımladığı geri ödenecek masraflar iş kaleminin ihale dokümanı ve eki standart formlara da aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki; istenilirse idareler tarafından isteklilerin mali tekliflerinin ekinde sunulması yönünde, idari şartnamenin "Teklifi oluşturan belgeler" başlıklı 21.1'inci maddesinde düzenleme yapmak suretiyle, isteklilerden teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları istenebilecektir. Söz konusu mali teklif formlarının neler olduğu Kamu İhale Genel Tebliği'nin 89.1'inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla KİK038.1/D numaralı Maliyet Özeti Tablosu, KİK038.2/D numaralı Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu ile KİK038.3/D numaralı Diğer Kalemler Tablosudur.

Adı geçen tablolardan Diğer Kalemler Tablosunun Diğer Kalemlerin neler olduğuna açıklık getiren 1 numaralı dipnotunda şu ifade yer almaktadır;

"Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma, seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak".

Bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki, idare tarafından geri ödenecek masraflar bünyesinde tanımlanan yardımcı maliyet unsurlarının (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) isteklilerin asıl iş kalemlerine (kontrollük işlerinde adam/ay üzerinden teklif alınan teknik personel ücretleri olmaktadır iş kalemleri) sundukları

www.balioglu.net

tekliflerin içerisinde zaten yer almış olması gerektiği anlaşılmaktadır; çünkü zaten ilgili tablolardan Maliyet Özeti Cetvelinde de görüldüğü üzere bu maliyetler asıl iş kalemlerine ilişkin teklif bedelleri ile toplanarak teklif bedeline aktarılan tutarı oluşturmaktadır. Bu husus da göstermektedir ki; ayrıca bir geri ödenecek masraflar iş kalemi tanımlayıp her çeşit arızi maliyet unsurlarını bu kalem altında toplamaya çalışmanın gerek Kamu İhale Kanunu'na gerekse de Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki ihale belgelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B) Geri ödenecek masraflar iş kaleminden yapılan ödemelerde sözleşme hükümlerine riayet edilmemesi

İdare tarafından yapım kontrollük hizmetleri alınmasına yönelik gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımlarının hakediş ödemelerinde, geri ödenecek masraflar başlığı altında yapılan ödemelerin herhangi bir tevsik edici belge olmaksızın yapıldığı, dolayısıyla da ilgili hakediş döneminde danışman tarafından işin ifası ile ilgili bir gider gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği; böyle bir gider gerçekleştirilmiş olsa bile bu giderin niteliği bilinemediği için de makul olup olmadığı anlaşılamamaktadır. Halbuki danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 13.1'inci maddesi;

"*Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları*

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır." hükmünü,

"Hakedişler ve ödeme şekli" başlıklı 13.3'üncü maddesi ise;

"Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti

www.balioglu.net

dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir." hükmünü haizdir.

Yukarıda yer verilen sözleşme maddelerine göre geri ödenebilir masraflar iş kaleminden sadece işin ifası sırasında danışman tarafından fiilen gerçekleştirilen makul sayılabilecek harcamalar fatura, makbuz veya diğer bir kanıtlayıcı belgesine dayanılarak ödenebilecektir. Ancak İdare tarafından yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alım işlerine ilişkin ödeme evraklarının eklerinde bu kalemden ödenecek tutarlar için hiçbir tevsik edici belge bulunmamaktadır.

C) Geri ödenecek masraflar iş kalemine, ihale mevzuatına aykırı olarak teknik personel giderleri için teklif edilen bedel toplamının belirli bir yüzdesi şeklinde teklif alınması

Söz konusu teklif kaleminin ihale mevzuatına aykırı diğer bir yönü, bu kalem için isteklilerden oransal bir surette teklif vermelerinin istenilmiş olmasıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bahse konu iş kalemi kapsamına giren maliyetler için ihale dokümanında teknik personele ödenecek ücretler için teklif edilecek toplam bedelin belirli bir yüzdesi şeklinde teklif sunmaları istenmiştir. İdare tarafından gerçekleştirilen yapım kontrollük danışmanlık hizmetleri ihalelerinde, ihale üzerine bırakılan istekli tarafından geri ödenecek masraflar iş kalemi için teklif edilen yüzdesel oranları gösterir tabloya aşağıda yer verilmektedir:

www.balioglu.net

Tablo 17: Bazı Danışmanlık Hizmetlerinde Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeleri

Danışmanlık Hizmetinin Adı	Danışmanın Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Verdiği Teklif (%)
İkitelli - Ataköy Metro Hattı İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Mühendislik ve Danışmanlık Hizmet Alımı	%57,60
Eminönü - Alibeyköy İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri İşi	%32,99
Mecidiyeköy-Mahmutbey Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşi	%49,09
Üsküdar - Ümraniye - Çekmeköy (Sancaktepe) Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri İşi	%50,00
Kartal - Kaynarca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri İşi	%44,00

Dudullu - Bostancı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik İşleri, Yer Altı Aktarma Merkezleri (Otoparklar), Depo Alanı İle Yönetim Binası ve Kontrol Merkezi İnşaatı Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	%42,87

Bilindiği üzere; birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükümleri mucibince herhangi bir iş kalemi için teklif edilen toplam bedel, o iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen bedel ile idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde o iş kalemi için öngörülen miktarın (ve iş kalemine ait birimin de belirli olması gerekmektedir ancak idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde bu belirleme de pek tabi iş kaleminin muhtevası gereği mümkün olamamıştır) çarpılması suretiyle bulunan bedeldir. Söz konusu idare uygulamasında, ihale mevzuatımızda birim fiyat teklif alma usulü ile ilgili yapılan düzenlemelerle bağdaşmayacak bir biçimde, diğer iş kalemleri için teklif edilen bedellere bağlı bir teklif alma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu bağlı teklif alma usulünün kullanılmış olması de zaten bahse konu iş kaleminin içeriğinin belirli, açık ve net olarak ortaya konulmamış olmasının sonucudur. Bu husus da, geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenmesi gerekliliğine riayet edilmediğinin teyidi niteliğindedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu kontrollük hizmet alımları, İdaremizce İstanbul Ulaşım sistemlerinin ana çözüm unsuru olan Raylı sistem inşaatlarının İdaremiz adına danışmanlık, mühendislik ve kontrollük hizmetleridir. Şehirleşmenin belli aşamaya geldiği andan sonra yapılan ve büyük çoğunluğu yeraltı tünel inşaatından meydana gelen metro inşaatları beraberinde bir çok karmaşık ve öngörülemeyen durumlar ortaya koymaktadır. Raylı sistem projelerindeki karmaşık ve teknik konuların zamanında, verimli ve ekonomik olarak çözülebilmesinin sağlanabilmesi amacıyla konusunda uzman firmalardan ve onların ekiplerinden hizmet almak ihtiyacı dünya örneklerinde olduğu gibi ülkemizde de zorunlu hale gelmiştir.

Danışmanlık hizmetleri ihaleleri, ihaleye katılan firmaların tüm yönleriyle yapılacak işe olan hâkimiyetleri, firmanın genel deneyimi ve anahtar personelinin değerlendirilmesi üzerine kurulmuştur. Bu yapısıyla, teklif mektubu eki cetvelin de kontrollük hizmetlerini

gerçekleştiren kişiler üzerinden ve firma yeterliğine yönelik düzenlenmesi zorunluluk arz etmektedir.

Danışmanlık sözleşmesindeki ödemeye ilişkin temel nokta, istenilen özelliklere haiz danışman firma bünyesinde çalışan teknik personele ait "ücret" ler ve firmaların teklif aşamasında öngördükleri "geri ödenebilir masraflar" dır.

İdaremiz, Danışmanlık Hizmet Alımı Tip Sözleşmelerinde yer alan 13.1 maddesinde belirtilen bu temel noktadan hareket etmiştir.

Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.

www.balioglu.net

Bu temel noktalar üzerinde açıklamalarımız aşağıda belirtilmiştir.

Ücret;

Yukarıdaki b) maddesinde personele ödenecek ücret için kullanılan *"**sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla"** ifadesi ise yine Sözleşmenin 55.1.2. Teknik Personel Ücretleri maddesi ile açık, şeffaf ve hiçbir belirsizliğe meydan vermeyecek şekilde belirlenmiştir.*

55.1.2. Teknik Personel Ücretleri:

Birim Fiyat Teklif Cetvelinde gösterilen pozisyonlarda bu sözleşmenin ifası için Danışman tarafından çalıştırılan teknik personelin aylık brüt tavan ücretleri, bu kalem kapsamında ödenecektir Birim Fiyat Teklif Cetvelinde her pozisyon için Danışman tarafından teklif edilmiş olan ücretler, o pozisyonda çalıştırılacak olan teknik personelin aylık ücretlerinin tavanını teşkil eder. Danışmanın teknik personeline yaptığı ödemelerin varsa, bu tavanı aşan miktarı için Danışmana bir ödeme yapılmaz.

Danışman, her bir pozisyon için teklif ettiği brüt ücretten kanuni kesintilerden (işverenin ödemesi gerekenler hariç) sonra kalan miktarını fiyat farklarıyla beraber çalıştırılan teknik personele ödemek zorundadır. Herhangi bir ad altında (yemek, yol, giyim, yer temini vb.) ayrıca bir kesinti yapamaz. İşverenin ödemesi gereken miktar (personel için) Genel Giderler Kalemi içindedir.

İdaremiz Teknik Personel ücretlerini asgari ücretlerin katları olarak belirlemiştir. İdaremiz geçmiş tecrübeleri doğrultusunda; Teknik Personel ücretlerinde öngördüğü minimum tutarı, firmaların inisiyatifine yer bırakmayacak şekilde ödenmesini sağlamak amacıyla sözleşme maddesini belirlemiştir.

Teknik personel ücretleri, İdaremizin yukarıdaki uygulaması ile birlikte, ihale aşamasından sözleşmenin tatbikatı ve sonlandırılmasına kadar açık, şeffaf rekabete uygun bir hale gelmiştir. Bu uygulamadan dolayı Firmalardan veya Teknik Personelden bir problem yaşandığına dair bir bildirim yoktur.

www.balioglu.net

Geri Ödenebilir Masraflar;

Sözleşme madde 13.1 c) maddesinde

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.

Teknik personel ücretleri dışında kalan ve yine *Sözleşmenin 55.1.3. Geri Ödenecek Masraflar* maddesi ile tespit edilen tüm harcamalardır.

55.1.3. Geri Ödenecek Masraflar:

Bu kalemde belirtilmiş olan yüzdeler sabittir. Geri ödenecek masraf olarak ödenecek toplam miktar, teknik personel için ödenecek toplama bağlı olarak değişecektir. Her hakedişe geri ödenecek masraf, genel gider yüzdesi ile teknik personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir.

Burada mutabakata varılmış olanlarla sınırlı kalmamak kaydıyla, bu kalem altında ödenecek Danışman Geri Ödenecek Masrafları şunlardan oluşmaktadır.

a) İdari Personel Giderleri: İdari personelle ilgili tüm masraflar (Danışmanın ortakları, yöneticileri, şantiye dışındaki olağan sekreterya, muhasebe ve çeviri hizmetleri dahil).

b) Danışman'ın Türk ve yabancı personelinin yapacağı her türlü yurtiçi ve yurtdışı seyahat giderleri, ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği personeline sağlayacağı her türlü araç, otomobile ait işletme ve bakım) giderleri, ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek her türlü masraflar (resim, harç ve vergiler dahil),

c) Aylık brüt tavanını aşan fazla mesai zammı (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler,

d) Ofis sarf malzemeleri giderleri (posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta, ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edevat, malzeme ve bilgisayar vs. Masrafları),

e) Her türlü kar ve bütün genel giderler,

f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri.

www.balioglu.net

Firmalar arasındaki rekabet, yukarıda sıralanan kalemlerin yine sözleşme şartları ile belirlenen çerçevede gerçekleştirilmesi için verilen teklifler vasıtası ile sağlanmaktadır.

Geri ödenecek masrafların personel sayısı ile doğru orantılı olacağı açıktır. Bahse konu Danışmanlık İşlerinin sözleşme dokümanlarında, bu orantıdan hareketle geri ödenecek masrafların aylık teknik personel ücretleri toplamının belli bir yüzdesi olarak teklif edilmesi ve hakediş ödemelerinin de aynı şekilde yapılması öngörülmüştür. Nitekim benzer büyüklük ve nitelikteki işlerde Kamu Kurumları tarafından (TOKİ, TCDD, KGM, AYGM) aynı yaklaşımlarla ihale dokümanları oluşturulmuş olup yaygın olarak kullanılmaktadır.

Metro inşaatı işinin ayrılmaz bir parçası olan ve tamamen yapım işine endekslenen danışmanlık hizmet alımı işinde, hizmet alınan personel sayısı yapımın dinamik iş programına uygun şekilde belirlenmektedir. Sonuçta, toplam adam/ay sayısı sabit kalmakla birlikte aylık teknik personel sayısı değişken olabilmektedir.

Bulguda eksik olduğu ifade edilen hususla ilgili olarak, idaremize ŞİKAYET ve Kamu İhale Kurumuna İTİRAZEN ŞİKAYET başvurusunda bulunulmamıştır. Hata olduğu ve bu hatanın teklif vermeye engel olduğu yönünde idaremize ve benzer ihaleler yapan idarelere (AYGM, TOKİ, KGM vb.) bir başvuru yoktur.

Bununla birlikte, ihale dokümanı Kamu İhale Kurumuna EKAP üzerinden gönderilmekte ve Kamu İhale Kurumu tarafından da doküman ön incelemeye tabi tutulmaktadır. Bu ön incelemede de bu yönde bir tespit ve iddia gündeme gelmemiştir.

Bu izahattan sonra, bulguda konu edilen hususlar maddeler halinde aşağıda belirtilmiştir.

a- Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin İhale Mevzuatına Aykırı Olarak Belirlenmesi

Öncelikle, Geri Ödenecek Masraflar iş kaleminin birim fiyat olarak belirlenmesinin mevzuata aykırı olmadığı yukarıda izah edildiği üzere sözleşme madde 13.1 gereği açıktır.

İşin danışmanlık hizmet alımı olduğu gerçeğini göz ardı etmekte ve işe normal hizmet alımı gibi yaklaşmaktadır. Bu temelden hatalı bir durum olup, danışmanlık hizmet alımlarının kendine özgü dinamikleri dikkate alınmadan yapılacak değerlendirmeler sağlıklı olmayacaktır.

www.balioglu.net

Bulguda, "Yoksa yukarıda yer verilen örnekte olduğu gibi karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde bunlarla sınırlı kalmamak denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemine birim fiyat sözleşmelerde yer verilemez" ifadelerinin birkaç açıdan yanlış olduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle, alınan hizmet nettir ve alınan hizmet kontrollük mühendislik ve danışmanlık hizmet alımıdır. Bu tür hizmet alımları adam ay ve firma yeterliği üzerine kurgulanmaktadır. Yani, hizmetin belirsizliği söz konusu olmayıp, firma yeterliliğinin yansıtılacağı bir kalem ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sebeple, teklif mektubu eki cetvelde yer alan iş kalemlerine bakılırken, ihalenin ne için yapıldığı dikkate alınmaz ise hatalı bir sonuca varılacaktır. Ayrıca, "bunlarla sınırlı kalmamak" ifadeleri ihale dokümanlarına belirsizlik için değil, firmanın ilave bedel talep etmemesi için yazılmış bir ifadedir. Yani ihtiyacın belirsizliği söz konusu olmayıp, ihale konusu işin yerine getirilmesi için firma tarafından ilave maliyetlere katlanılması halinde, bunların ödenmeyeceği kesin olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla bulguda yer alan iddia, yazılan cümlenin amacıyla bağdaşmamaktadır.

Bulguda, yüklenici kârının belirli bir iş kalemine yedirilmesinin hatalı olduğu ifade edilmekle birlikte, bunun dayanağı bir mevzuat gösterilememektedir. Firmalar firma karını herhangi bir kaleme koyabilecekleri gibi, idareler de firma karlarının bir veya birkaç kaleme

yedirilmesini talep edebilirler. Bunu yasaklayan bir kanun hükmü yoktur. Kaldı ki, Kamu İhale Kurumu kararlarına bakıldığında, firma karının ayrı iş kalemi olarak gösterildiği sayısız ihale de bulunabilir. Ayrıca, ana açıklamada yer alan ve tip sözleşme dipnotunda ifade edilen düzenleme gereği adam-ay şeklinde ifade edilen iş kaleminin sadece ücretlerden ibaret olacağı da açıktır. Yani, bu kaleme kar konulması zaten doğru değildir. İlave olarak, karın bütün kalemlere yaygın olarak verilmesi halinde ortaya çıkacak sorunlar da bulguda dikkate alınmamaktadır. Şöyle ki ihale konusu işte çalışan kişilere ücretler adam-ay olarak iş kalemindeki tutarlara göre ödenmektedir. Bu kalemlere kar eklendiğinde, bu defa işçilerin eklenen kar bedelini talep etmeleri ihtimali ve bu yönde açılacak davalar gündeme gelebilecektir ki, bu daha büyük sorunlara neden olabilecektir.

Nitekim Sözleşme 55.1.2 maddesi

"Teknik personele Teklif Cetvelinde teklif edilen birim fiyattan daha düşük ödeme yapıldığının veya mevzuata aykırı kesinti yapıldığının İdare tarafından tespit edilmesi halinde, müteakip hakedişte düşük ödeme yapılan personel brüt maaşının 10 (on) katı oranında aylık ceza kesintisi yapılacaktır." ifadeleri incelendiğinde teknik personel pozisyonları için asgari ücretlerin katı olarak belirlenen minumum ücretlerin üzerinde verilen teknik personel teklif ücretlerinin personele ödenmesi zorunlu olduğu görülecektir.

www.balioglu.net

Bulguda geri ödenecek masraflar iş kalemi içerisinde unsurların adam-ay içerisinde olabileceği ifade edilmekle birlikte, bu ifade kanaat olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak sözleşme madde 13.1 de geri ödenecek masrafların ücretler haricinde kalan her şey olduğu açık biçimde belirtilmektedir.

b- Geri ödenecek masraflar iş kaleminden yapılan ödemelerde sözleşme hükümlerine riayet edilmemesi

Herhangi bir tevsik edici belge olmadan geri ödenecek masraflar başlığı altında ödemelerin yapıldığı ifade edilmekte ve niteliğinin bilinmediği için "makul olup olmadığı anlaşılamamaktadır" ifadelerine bulguda yer verilmektedir. Bu hususun ihale dokümanları ile örtüşmediği düşünülmektedir.

13.3. Hakedişler ve Ödeme Şekli

13.3.1. Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK

bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir.

Yukarıdaki Sözleşme madde 13.3 de belirtilen tüm tevsik edici belgeler (maaş ve SGK bildirimleri, fatura, makbuz vb.) hakedişlere konulmaktadır. Bulguda ifade edildiği gibi sözleşme geri ödenecek masraflara ait belge değil "**ücret**"ler ve personel ücreti dışındaki "**masraflar**"ın ayrı bölümler halinde sunulmasını istemektedir ki bu durum hakedişlerde sağlanmıştır.

Kaldı ki, ihale adam-ay ve firma kabiliyeti ile yeterliği üzerine gerçekleştirilen bir danışmanlık hizmet alım ihalesidir. Alınan iş kalemi kontrollük hizmetidir. Bu işin belgesi, hizmet gerçekleştirildikten sonra firmalar tarafından kesilen hakediş faturasıdır.

Sözleşme Madde 13.1 de geri ödenecek masraflar kısmına yönelik olarak şu ifade kullanılmaktadır:

"*(b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır."*

www.balioglu.net

Makul harcamaların neler olacağı, ücret haricinde nelerin de fiyatın içerisinde olduğu belirsizlik taşıdığından dolayı, idaremizce sözleşme tasarısında buna yönelik belirleme yapılmıştır. Firmanın riski, karı gibi unsurlar da dahil olmak ve kalan her şeyi de kapsamak şartıyla, geri ödenecek masraflar listesi oluşturulmuştur. Bu liste miktarları çıkartılacak iş kalemleri listesi olmayıp, adam ay ve firma kabiliyetleriyle gerçekleştirilecek hizmet alımı karşılığında idaremizin ödeyeceği sabit bir orana işaret etmektedir.

Firma karının veya riskinin bir belgesi olamayacağı gibi Firma karının bu kaleme yedirildiği hallerde bunun belge ile ispatı da mümkün olmayacaktır. Bu dahi, bu iş kaleminin getiriliş gayesinin esasında danışmanlık hizmet alımının gerçekleştirilmesi olduğunu ve danışmanlık hizmeti yapıldıkça kesilen faturaların geri ödenecek masraflar iş kaleminin belgesi olduğunu ispat etmektedir.

c- Geri ödenecek masraflar iş kalemine ihale mevzuatına aykırı olarak teknik personel giderleri için teklif edilen bedel toplamının belirli bir yüzdesi şeklinde teklif alınması

Bulguda, "söz konusu teklif kaleminin ihale mevzuatına aykırı diğer bir yönü, bu kalem için isteklilerden oransal bir surette teklif vermelerinin istenmiş olmasıdır" ifadelerine yer verilmekle birlikte, bu ifadeyi destekleyici herhangi bir mevzuat hükmüne yer verilmemektedir.

Söz konusu uygulamanın, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun veya ikincil mevzuatın hükümlerine aykırılık taşımadığı kanaatindeyiz.

Şöyle ki;

4734 sayılı Kanun, gider gerektiren işlerde kullanılmakta ve firmaların fiyat üzerine yarışmasını öngörmektedir. Adam/Ay şeklinde kurgulanan iş kalemi bütün firmalar tarafından sabit olduğundan dolayı, yukarıda ki maddede belirtildiği üzere firmaların fiyat rekabeti yapabilecekleri tek kalem geri ödenecek masraflar kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kalemde en düşük yüzdeyi veren firma avantaj elde etmekte veya ihalenin mahiyetine göre ihaleyi alabilmektedir.

www.balioglu.net

Bulguda, diğer kalemlere bağlı bir teklif alma yönteminin yanlış olduğu ifade edilmekle birlikte, bu yanlışlığın dayanağı olabilecek bir kanun maddesine yer verilmemektedir. Bu şekilde teklif almayı yasaklayan bir mevzuat düzenlemesi olmadığı gibi, bu şekilde teklif almak 4734 sayılı Kanun hükümlerine de kanaatimizce aykırılık taşımamaktadır.

Bulguda ifade edildiği şekliyle bir mevzuata aykırılık olmuş olması halinde bu yöntemle ihale yapan çok sayıdaki Kamu Kurumuna (TOKİ, TCDD, KGM, AYGM), ŞİKAYET VE İTİRAZEN ŞİKAYET başvuruları olması beklenirdi.

Bununla birlikte Kamu İhale Kurumu tarafından ön incelemeye tabi tutulan ihale dokümanlarının kabul edilmesi ve ilanlarımız yayınlanması, iddianın aksine uygulamaların mevzuata aykırılık taşımadığını göstermektedir.

İdaremizce gerçekleştirilen Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde, ihale safhasında açık, şeffaf ve eşit şartlarda rekabet ortamı oluşturulmuş ve geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenerek, uygulamada ise yapım işinin dinamik ihtiyaçlarına göre İdarenin esnek olarak sorunsuz bir şekilde süreci yönetebilmesi sağlanmıştır.

Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verildiği ancak söz konusu uygulamanın 2018 yılında da devam edildiği belirtilmektedir. 2018 yılı içerisinde ve devamında Raylı Sistem Daire Başkanlığımızca yapılan bir Danışmanlık Hizmet Alımı bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen açıklamalar ve gerekçeler doğrultusunda, danışmanlık hizmet alım ihalelerinin mahiyeti ile bulgu konusunun örtüşmediği, bulgunun birçok açıdan 4734 sayılı Kanun hükümleri ile ve Danışmanlık hizmetlerinin özü ile uyumlu olmadığı değerlendirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak **a)** kamu idaresi cevabında Danışmanlık Hizmet Alımları Tip Sözleşmesinin 13.1. maddesi gereğince sözleşme bedelinin birisi "ücret", diğeri ise "geri ödenebilir masraflar" olmak üzere iki unsurdan meydana geldiği ifade edilmiş ve ücretin tanımı yapıldıktan sonra geri ödenebilir masraf; ücret ödemesi dışında kalan işin ifası sırasında danışmanın fiilen yapacağı her türlü makul harcamalar olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan, ücret ve geri ödenebilir masraf kalemlerinin ne anlama geldiği ve neleri içerdiğine yüklenici ile yapılan Sözleşmenin 55.1.2 ve 55.1.3. maddelerinde de yer verilmiştir. Sözleşmenin 55.1.2. maddesinde "Teknik Personel Ücretleri" tanımlandıktan sonra, 55.1.3. maddesinde "Geri Ödenecek Masraflar" kalemi tanımlanmıştır. Geri Ödenecek Masraflar; teknik personele yapılan ödemenin belirli bir yüzdesi olarak tanımlanmış ve nelerin bu kapsama girdiği ilgili maddede bentler halinde tek tek sayılmıştır. Ancak "geri ödenecek masraflar"ın madde metninde sayılan unsurlarla da sınırlı olmadığı ifade edilmek suretiyle ücret dışında yapılan tüm harcamaların bu kapsamda olacağı belirtilmiştir. Sonuç olarak geri ödenecek masraflar tabiri madde metninde tek tek sayılan unsurların aylık teknik personel ücretler toplamının belli bir yüzdesi olarak ifade edilmiştir.

İdare savunmasında;

- Her ne kadar benzer nitelikte iş yapan kurumlar tarafından benzer ihale dokümanları oluşturulduğu ve bugüne kadar İdarelere şikayet veya Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet başvurusunda bulunulmadığından hareketle yapılan işlemin yanlış olmadığı ifade edilmiş olsa da yapılan işlemin doğruluğu/yanlışlığına ilişkin kıstas ihale konusu işlemin şikayet veya itirazen şikayet konusu olması değil, mevzuata uygun olup olmamasıdır. Bir başka deyişle şikayet/itirazen şikayette bulunulmama yapılan işlemin yanlışlığını ortadan kaldırmamaktadır.

- Her ne kadar "Geri Ödenecek Masraflar" iş kaleminin birim fiyat olarak

belirlenmesinin Tip Sözleşmenin 13.1 maddesi gereğince yapıldığını, dolayısıyla mevzuata aykırı olmadığı ifade edilmiş olsa da, burada yer alan sorun geri ödenecek masraflar kaleminin birim fiyat teklifli olarak belirlenmesi değil, böyle bir kalemin bulguda da belirtildiği üzere 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6 ncı maddesinin (c) fıkrasında tanımlanan birim fiyat sözleşme kapsamında değerlendirilememesidir. Zira, birim fiyat sözleşmede her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel dikkate alınır. Bir başka deyişle, birim fiyatlı olarak ihale edilecek hizmet alımlarında her bir iş kaleminin hangi somut hizmetlerin sunumunu içerdiğinin ölçümlenebilir ve fiyatlandırılabilir bir şekilde belirli olması gerekmektedir. Ancak, İdare ile yüklenici arasında yapılan sözleşmede yer alan "Geri Ödenecek Masraflar" tabiri ücret dışında kalan belirli unsurların ücretin belirli bir yüzdesi olarak ifade edilmiş hali olup, 4735 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki tanımı karşılamamaktadır.

Ayrıca, bulguda yer verildiği üzere "Geri Ödenecek Masraflar" kalemi, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 10 uncu maddesinde yer alan "*İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler."* hükmü ile

www.balioglu.net

11 inci maddesinin ilk fıkrasında yer alan;

"(1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.

b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez."

hükmünden bahisle iş kalemlerinin danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmetin karşılığı olması gerektiği hususunu da karşılamamaktadır.

Zira, İdare, geri ödenebilir masraflar iş kalemine ilişkin birim ve miktarın sırasıyla yüzde ve teknik personel ücretleri için teklif edilen tutar olduğu belirtilmiş, bir başka deyişle idare geri ödenebilir masraflar kalemini "somut" ve "belirli bir hizmet sunumu" olmadığı için asıl iş kalemi olan teknik personel ücretleri tahakkuk toplamına endeksli bir biçimde

belirlemiştir. Bu iki unsur, bu iş kaleminin doğrudan kendisi ile ilgili olmadığı için bunların iş kalemine ait mevzuatında tanımlandığı gibi bir birim ve miktar olarak kabul etmek olanaksızdır. Zira, İdare ile yüklenici arasında yapılan sözleşmede yer verilen "Geri Ödenecek Masraflar" kalemi, karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, akla gelen ve madde metninde *"bunlarla sınırlı kalmamak"* denilmek suretiyle akla gelmeyen her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemi olduğundan, birim fiyat sözleşmeler açısından geçerliliği bulunmamaktadır. İdare savunmasında her ne kadar "bunlarla sınırlı kalmamak" ifadesinin firma tarafından ilave maliyetlere katlanılması halinde bunların ödenmemesi yönünde kesinlik kazandıran bir ifade olduğunu iddia etmiş olsa da, esasen bu ifade iddia edilenen tam aksine firma tarafından madde bendinde sayılanlar dışında kalan tüm harcamaların da İdarece karşılanması anlamına gelmektedir.

- Her ne kadar yüklenici karının belirli bir iş kalemine yedirilmesinin yanlış olduğuna ilişin herhangi bir mevzuat hükmü bulunmadığı, firmaların karını herhangi bir kaleme koyabilecekleri gibi, idarelerin de bunu firmalardan talep edebileceği bunu yasaklayan bir kanun hükmü bulunmadığı ve bu yönde birçok Kamu İhale Kurumu kararının da bulunduğu ifade edilmiş olsa da; firma karının işin geneline ilişkin olduğu zaten işin doğası gereğidir. Zira, bulgu konusu tespitte de belirtildiği üzere Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin 11 inci maddesinin üçüncü bendinde;

"(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır…."

denilmek suretiyle sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici kârının belirli bir iş kaleminin maliyet unsuru olmadığı son derece açıktır. Öncelikle her bir iş kaleminin miktarı ve birim fiyatı belirlenmekte, bu tutara sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici karı da ilave edilmek suretiyle işin maliyeti ortaya konulmaktadır. Dolayısıyla, "Geri Ödenecek Masraflar" bir iş kalemi olarak değerlendirilmek suretiyle kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılmasına gerek bulunmamaktadır; çünkü

www.balioglu.net

cetvelde yer alan iş kalemlerine verilen teklif fiyatlar bu unsurları zaten içermektedir.

Ayrıca yukarıda yer verilen ilgili Yönetmeliğin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına dair 11 inci maddesinin birim fiyatlara dâhil maliyetleri düzenleyen (b) fıkrası hükmü gereği; birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen iş kalemleri, bu iş kalemleri ile ilgili bütün maliyet unsurlarını içerek şekilde tanımlanmalıdır. Dolayısı ile işçilik işveren maliyetlerinin, teknik personel ücretleri iş kalemleri bünyesinden çıkarılıp başka bir iş kalemi içerisine dâhil edilmesi, bu anlamda doğru olmamıştır.

- Son olarak, "Geri Ödenecek Masraflar" iş kaleminin ihale dokümanı ve eki standart formlara da aykırı olduğuna ilişkin İdarenin herhangi bir savunma yapmadığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki; idari şartnamenin *"Teklifi oluşturan belgeler"* başlıklı 21.1 inci maddesinde düzenleme yapmak suretiyle isteklilerden teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları istenebilecektir. Söz konusu mali teklif formlarının neler olduğu Kamu İhale Genel Tebliği'nin 89.1 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla KİK038.1/D numaralı Maliyet Özeti Tablosu, KİK038.2/D numaralı Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu ile KİK038.3/D numaralı Diğer Kalemler Tablosu'dur. Adı geçen tablolardan Diğer Kalemler Tablosu'nun Diğer Kalemlerin neler olduğuna açıklık getiren 1 numaralı dipnotunda şu ifade yer almaktadır; *"Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma, seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak"*. Bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki idare tarafından geri ödenecek masraflar bünyesinde tanımlanan yardımcı maliyet unsurlarının (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) isteklilerin asıl iş kalemlerine (kontrollük işlerinde adam/ay üzerinden teklif alınan teknik personel ücretleri olmaktadır iş kalemleri) sundukları tekliflerin içerisinde zaten yer almış olması gerektiği anlaşılmaktadır; çünkü zaten ilgili tablolardan Maliyet Özeti Cetveli'nde de görüldüğü üzere bu maliyetler asıl iş kalemlerine ilişkin teklif bedelleri ile toplanarak teklif bedeline aktarılan tutarı oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yapılan açıklamlardan hareketle, ayrıca bir "Geri Ödenecek Masraflar" iş kalemi tanımlayıp her çeşit arızi maliyet unsurlarını bu kalem altında toplamaya çalışmanın gerek Kamu İhale Kanununa gerekse de Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki ihale belgelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) kamu idaresi cevabında sözleşmenin ilgili maddesinde belirtilen tevsik edici belgelerin "Geri Ödenecek Masraflar"a ilişkin değil; ücrete ilişkin belgeler (maaş ve SGK bildirimleri) ile personel ücreti dışındaki masraflara ilişkin belgeler (hak ediş faturası) olduğu

www.balioglu.net

ve bunların da hakediş ekine konulduğu ifade edilmiş, ayrıca geri ödenecek masraflar kaleminin firmanın karı ve firmanın riski de dahil olmak üzere ücret dışında kalan herşeyi ihtiva ettiğini, bu unsurlara ilişkin bir belgenin tevsikinin zaten mümkün olamayacağı belirtilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında sözleşmede bahsi geçen kanıtlayıcı belgelerin geri ödenecek masraflara ilişkin olmayıp, ücret ve ücret dışı unsurlara ilişkin olduğunu iddia edilmiş olsa da, ücret dışı unsur diye bahsi geçen zaten "geri ödenecek masraflar" kaleminin ta kendisidir.

Danışmanlık Hizmet Alım Sözleşmelerinin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 13.1 inci maddesi;

"*Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları*

a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır." hükmünü,

"Hakedişler ve ödeme şekli" başlıklı 13.3 üncü maddesi ise;

"Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir."

hükmünü haizdir.

Bahsi geçen maddeler birlikte değerlendirildiğinde ücret ödemesine ilişkin tevsik edici belgelerin maaş ve SGK bildirimlerini içerdiği; geri ödenecek masraflara ilişkin tevsik edici belgelerin ise fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri içerdiği anlaşılmaktadır. Buna

www.balioglu.net

göre; yükleniciye Geri ödenecek masraflar iş kaleminden, tevsik edilmek kaydıyla, sadece işin ifası sırasında yüklenici tarafından fiilen gerçekleştirilen makul sayılabilecek harcamaların ödenebileceği anlaşılmaktadır. Ancak İdare tarafından yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alım işlerine ilişkin ödeme evraklarının eklerinde bu kalemden ödenecek tutarlar için hiçbir tevsik edici belge bulunmadığı görülmektedir.

İdarenin hakediş ekinde yer aldığını ve ücret dışındaki masraflara ait olduğunu iddia ettiği belgeler, İdarenin kendisinin ilgili döneme ilişkin düzenlemiş olduğu hak ediş belgeleri olup, bunun fatura, makbuz veya diğer kanıtlayıcı belgeler ile ilgisi bulunmamaktadır. İdare, hakediş ekine, ücreti tevsik edici belgeler olarak maaş ve SGK bildirimlerini eklemekte; geri ödenecek masraflar iş kalemine ilişkin olarak ise, kendisinin bahsi geçen ücretin belli bir yüzdesi olarak hesapladığı ve hak edişe ilişkin belgenin bir satırında gösterdiği tutarı geri ödenecek masraflar iş kaleminin tevsik edici belgesi olarak sunmakta ve hak ediş belgesinin ispat edici evrak olduğunu iddia etmektedir. Oysaki "Geri Ödenecek Masraflar" iş kalemine ilişkin bir ödeme yapılabilmesinin şartı, işin devamı sırasında danışmanın fiilen yapmış olduğu makul harcamalar ve bunları ispat etmeye yarayan vesikaların varlığıdır. Ancak İdare buna ilişkin herhangi bir vesika sunamamakta, kendisinin hazırladığı hak edişi ispat edici vesika olarak görmektedir. Dolayısıyla, İdare tarafından yükleniciye yapılan geri ödenecek masraflar kalemi adı altında yapılan ödemelerde sözleşme hükümlerine riayet edilmediği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

c) kamu idaresi cevabında başka bir kaleme bağlı olarak onun oranı şeklinde teklif alınmasını engelleyen bir mevzuat hükmünün bulunmadığı, eğer bu uygulama hatalı olsa idi başka bazı kurumların yapmış olduğu benzer ihalelerde idarelere şikayet veya Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet başvurularının gündeme gelmiş olacağı ifade edilerek yapılan uygulamanın hatalı olmadığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare yapılan uygulamanın herhangi bir mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmediğini iddia etmiş olsa da bu iddia doğru değildir. Zira, bilindiği üzere, birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, herhangi bir iş kalemi için teklif edilen toplam bedel, o iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen bedel ile idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde o iş kalemi için öngörülen miktarın (iş kalemine ait birimin de belirli olması gerekmektedir ancak idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde bu belirleme de pek tabi iş kaleminin muhtevası gereği mümkün olamamıştır) çarpılması suretiyle bulunan bedel olarak tanımlanmaktadır.

Söz konusu idare uygulamasında, ihale mevzuatımızda birim fiyat teklif alma usulü ile ilgili yapılan düzenlemelerle bağdaşmayacak bir biçimde, diğer iş kalemleri için teklif edilen bedellere bağlı bir teklif alma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu bağlı teklif alma usulünün kullanılmış olması de zaten bahse konu iş kaleminin içeriğinin belirli, açık ve net olarak ortaya konulmamış olmasının sonucudur. Bu husus da, geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenmesi gerekliliğine riayet edilmediğinin teyidi niteliğindedir.

BULGU 64: Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamındaki Yatırımların İlgili Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

13.06.1994 tarih ve 21959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un;

"Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanunun amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin yap- işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır." hükmü,

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu Kanun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri (Ek ibare: 20/12/1999 - 4493/1 md.) elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları

www.balioglu.net

kapsar." hükmü yer almaktadır.

Yine aynı Kanun'da yap-işlet-devret modeli; ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi şeklinde, idare ise; Yüksek Planlama Kurulunca bu Kanun'da öngörülen yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırmak üzere sermaye şirketi veya yabancı şirket ile sözleşme yapmaya yetkili kılınan ve hizmetin asli sahibi olan kurum ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri ve fonları dâhil), şeklinde tanımlanmıştır.

Görüleceği üzere 3996 sayılı Kanun'da hangi yatırım ve hizmetlerin bu Kanun hükümlerine göre gerçekleştirileceği belirtilmiş, ayrıca "idare" tanımı yapılarak belediyelerin de bu kapsamda olduğu ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinde, maddede sayılan bazı yatırım ve hizmetlerin belediye tarafından kurdurulabileceği ve işlettirilebileceği ifade edilerek bu hizmetlerin yap- işlet-devret modeli kapsamında yapılabilmesine imkân verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri için de geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde ise; "Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek" denilerek, yap-işlet-devret niteliğindeki yatırımların gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin kendi meclislerinden karar almaları gerekli görülmüştür.

Belediye meclisinden alınan bu karar sonrası yap-işlet-devret niteliğindeki bu yatırım ve hizmetlerin 3996 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan uygulama usul ve esaslarına ilişkin Cumhurbaşkanı Kararı hükümleri esas alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira adı geçen Kanun'un "Uygulanmayacak kanun hükümleri" başlıklı 14'üncü maddesinde de; *"4 üncü maddede belirtilen Cumhurbaşkanı Kararına göre gerçekleştirilecek yatırımlar 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir."* denilmiştir.

Ayrıca bilindiği üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle

birlikte kamu kaynağı kullanımını öngören yani harcama yapılmasını gerektiren ihaleler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamından çıkarılmıştır. Dolayısıyla yalnızca gelir getirici niteliğe haiz (satış, kiraya verme vb.) ihaleler 2886 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilebilecektir. Hal böyle olunca yapımının ve işletilmesinin bir arada olduğu yatırım projelerinin doğrudan 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, yap-işlet-devret modeli kapsamında yapılması mümkün olan özellikle otopark yapımı ve işletilmesine yönelik yatırımların 3996 sayılı ve 4734 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınmaksızın 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilmesine karar verilen yatırım ve hizmetlerin 3996 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak gerçekleştirilmesi; bu yönde bir karar alınmaması halinde ise, yapım işini gerektiren yatırım ve hizmetlerin öncelikle 4734 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda ihale edilmesi ve tamamlandıktan sonra gelir getirici niteliği haiz olan bu yatırım ve hizmetlerin 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda ihale edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Dolayısıyla yap-işlet-devret niteliği taşıyan yatırım ve hizmetlerin yalnızca satım, irtifak, kiraya verme gibi işlemleri düzenleyen ancak bir yatırımın yapımı ve işletilmesi hususlarını düzenlemeyen 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce yap-işlet-devret modeli kapsamında 2018 yılı içerisinde herhangi bir yatırım yapılmamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 2018 yılında yap-işlet-devret modeli kapsamında herhangi bir yatırım olmadığı ifade edilmiş ise de bulgumuzda daha önceki yıllarda ihale edilmekle birlikte işletme süresi devam eden işler bulgu konusu yapılmıştır.

Bulguda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere yap-işlet-devret modelli yatırımlar ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla mevzuatımızda kendisine yer bulmuştur. 3996 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılabilecek yatırım ve hizmetler sayılmıştır. Dolayısıyla bir yatırım ve hizmetin yerli veya yabancı özel kesim tarafından yapılması, belirli süre işletilmesi ve süre bittikten sonra kamu idaresine devrinin

öngörülmesi halinde, bu nitelikteki yatırım ve hizmetlerin 3996 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Zira Kanun'un "Uygulanmayacak kanun hükümleri" başlıklı 14'üncü maddesinde de; *"4 üncü maddede belirtilen Bakanlar Kurulu Kararına göre gerçekleştirilecek yatırımlar 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir."* denilmiştir.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte harcama gerektiren ihaleler bu kapsamda gerçekleştirilirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yalnızca gelir getirici niteliğe haiz ihaleler için uygulama imkânı kalmıştır. Dolayısıyla yapımının ve işletilmesinin bir arada olduğu yatırım ve hizmet projelerinin doğrudan 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale edilmesi mümkün değildir.

Kısacası bir yatırım ve hizmet yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılacak ise 3996 sayılı Kanun hükümleri, yapım işi için 4734 sayılı Kanun hükümleri, yapımı biten yatırım ve hizmetlerin işletilmesi için ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem tesis edilmelidir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda yeni yapılacak ihalelerde bulguda belirtilen hususlara riayet edilip edilmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 65: Yerebatan Sarnıcı'nın İhale Mevzuatına Aykırı Bir Şekilde Kiralanması ve İhale Yapılmaksızın Kiralamanın Devam Etmesi

Eminönü İlçesi, 38 ada, 35 parselde bulunan Yerebatan Sarnıcı'nın işletme hakkının 3 (üç) yıllığına kiralanması 27.03.1990 tarih ve V-419-172 sayılı belediye encümeni kararı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında idarenin şirketi olan KÜLTÜR AŞ'ye ihale edilmiştir. İdare ile KÜLTÜR AŞ. 27.03.1990 tarihinde kira sözleşmesini düzenleyip imza etmişlerdir.

İdare ile KÜLTÜR AŞ arasındaki kiracılık ilişkisi, kira sözleşmeleri üçer yıllık dönemler halinde uzatılarak devam etmiştir.

Yukarıda zikredilen kiralama işine ait ihalenin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılması mümkün değildir. Zira ilgili madde, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel

mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; Belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ise de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; Belediyelere ait taşınmazların "Devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu hususu yer almıştır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan, 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde; *"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamaz."* hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendine göre belediye encümeni; taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verebilir.

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

Yukarıda yer alan mevzuat açıklamaları doğrultusunda belediye encümeni en fazla 3 (üç) yıllığına, belediye meclisi ise 10 (on) yıllığına taşınmaz kiralaması yapabilmektedir. Ancak fiili durumda mevcut kiracı olan KÜLTÜR AŞ 28 (yirmi sekiz) yıldır kiracıdır. Kiracının kira süresi 26.03.1993 tarihinde sona ermesine rağmen kiracılık ilişkisi devam etmiştir.

Mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, kiralama işine ait ihalenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün bulunmamakla beraber, kira süresi dolan belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bulgu konusuna 2016 ve 2017 yılalı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Yerebatan Sarnıcının kiralanması ve/veya intifa hakkı karşılığı işletilmesine ilişkin gerekli işlemlere başlanılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında Yerebatan Sarnıcı'nın kiralanması ve/veya işletilmesine ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 66: Yönlendirme Levhalarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilmesi Gerekirken Metro İstanbul AŞ Tarafından İşletilmesi

İdare tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden İstanbul sınırları dâhilinde bulunan ve halen yapılmakta olan tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarının işletilmesi Metro İstanbul AŞ'ye devredilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde;

Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu hükme istinaden 14.10.2011 tarihinde 2320 sayılı Meclis Kararı ve 14.07.2017 tarih ve 1196 sayılı Meclis Kararı ile belediye meclisince takdir edilen süre ve bedelle tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarının işletilme yetkisi İdarenin iştiraki olan Metro İstanbul AŞ'ye verilmiştir. Toplu ulaşıma ilişkin olarak söz konusu alanlar mezkûr

www.balioglu.net

iştirak tarafından işletilmekte ve meclis kararına istinaden öngörülen bedeller İdareye aktarılmaktadır. Ancak muhtelif lokasyonlarda bulunan çeşitli firmalara ait yönlendirme levhalarının toplu ulaşım ile mütemmim cüz ve/veya eklenti ilişkisi olmamasına karşın söz konusu iştirak tarafından işletilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Metro İstanbul AŞ ile yönlendirme levhası hizmeti almak isteyenler arasında akdedilen sözleşmeler, söz konusu iştirak yerine İdare ile hizmet almak isteyenler arasında akdedilmeli ve bu kapsamda elde edilen gelirin tamamı da İdarenin geliri olmalıdır.

2018 yılı denetimleri kapsamında tespiti yapılan hususa ilişkin geçmiş yıllarda da hatalı uygulamaların yapıldığı anlaşılmış olup; İdare tarafından bedel takdiri yapılıp, 2886 sayılı Kanun bünyesinde ihale edilerek gerçekleştirilmesi gereken hizmetin gerçekleştirilmeyerek, Metro İstanbul AŞ ile söz konusu hizmeti almak isteyenler arasında akdedilen sözleşmeler ile toplamda 453.800 ABD Dolarının mezkûr iştirak tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir. Bu meyanda, gerçekleştirilen tahsilatlara ilişkin bilgiler şu şekildedir:

www.balioglu.net

- …Yönetim İşletim ve Pazarlama Ltd. Şti. ile Metro İstanbul AŞ 17/12/2010 ile 11/01/2018 tarihleri arasında muhtelif zamanlarda 8 farklı sözleşme imzalanmış ve bu kapsamda söz konusu iştirak 181.200 ABD Doları tahsilat yapmıştır.

- … Avm ve Teks. San. AŞ ile Metro İstanbul AŞ 11/09/2014 ile 11/09/2017 tarihleri arasında muhtelif zamanlarda 3 farklı sözleşme imzalanmış ve bu kapsamda söz konusu iştirak 60.000 ABD Doları tahsilat yapmıştır.

- … Şişli Gayrimenkul Yatırımcılığı Tic. AŞ ile Metro İstanbul AŞ 06/04/2016 ile 06/04/2018 tarihleri arasında muhtelif zamanlarda 2 farklı sözleşme imzalanmış bu kapsamda söz konusu iştirak 51.000 ABD Doları tahsilat yapmıştır.

- … AŞ ile Metro İstanbul AŞ 26/06/2013 ile 04/09/2017 tarihleri arasında muhtelif zamanlarda 4 faklı sözleşme imzalanmış ve bu kapsamda söz konusu iştirak toplamda 161.600 ABD Doları tahsilat yapmıştır.

Denetim dönemi olan 2018 yılı itibariyle yönlendirme levhalarının işletilmesinden kaynaklı Metro İstanbul AŞ'nin elde ettiği gelirler ve sözleşme bilgileri ise şu şekildedir:

Tablo 18: 2018 Yılı İtibariye Süresi Devam Eden Yönlendirme Levhası Sözleşmeleri

Firma Adı	Levha Adedi	Toplam Fiyat (TL)	Başlangıç ve Bitiş Tarihi
… Yönetim İşletim ve Pazarlama Ltd. Şti	6	100.000,00	01/03/2018-31/12/2018
… Avm ve Teks. San. AŞ.	4	66.666,67	01/03/2018-31/12/2018
… Şişli Gayrimenkul Yatırımcılığı Tic. AŞ.	5	73.611,25	06/04/2018-31/12/2018
… Gayrimenkul Yat. İnş. Turz. San. ve Tic. AŞ.	4	53.333,32	01/05/2018-31/12/2018
… Gayrimenkul Yat. İnş. Turz. ve Tic. AŞ.	1	11.666,69	01/06/2018-31/12/2018
… Avm ve İşletme AŞ.	6	60.000,12	29/06/2018-26/12/2018
… Telekominikasyon	1	5.000,00	01/10/2018-30/12/2018
Genel Toplam	**27**	**370.278,05**	

Sonuç itibariyle, yönlendirme levhalarının mütemmim cüz ve teferruat ilişkisi kurularak söz konusu iştirak tarafında işlettirilmesi mümkün değildir. Söz konusu alanlarda Metro İstanbul AŞ'nin toplu ulaşıma yönelik hizmeti sunma ve bu bağlamda elde edilecek geliri tahsil etme hakkı vardır. Yönlendirme levhalarının ise İdare tarafından işletilmesi, bu kapsamda elde edilecek gelirin tamamını da gelir kaydetmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; "Yönlendirme Levhası", sözleşmede yer alan tanımı ile "raylı sistem istasyonlarında yolcuların hareket yönlerini belirlemede yardımcı bilgilerin yer aldığı", mevcut standardı ile 120X35 veya 90X35 ebatlarında şerit şeklindeki tabelalardır.

Yön levhaları, özellikle geniş meydanlara açılan iki veya daha fazla çıkışlı istasyonlarda yolcuların gidiş yönünü, yer üstünde bilinirliği yüksek bir mekân ile özdeşleştirerek tarif etmek maksadı ile öncelikle yolcuya dönük bir hizmet olarak kullanılmakta ve yoğun şehir hayatı içinde yönünü kolay bulabilme talebi yolcudan gelmektedir. Yön levhalarının bir kısmının üzerinde istasyon çıkışındaki cadde/sokak/ mahalle adı vb. kamu alanlarının adları yer almakta bir kısmında ise bölgede bilinirliği yüksek bina vb. özel firmalara ait alan isimlerine yer verilmektedir.

İstasyonun çıkış noktasına yakın varsa alışveriş merkezi ve benzeri bilinirliği yüksek bina veya firma isimlerinin tabela üzerinde yer alması, o bölgedeki cadde/sokak isimlerine nazaran yolcu için daha kolay algılanır bir yön göstergesi niteliği taşımaktadır. İlgili Firmalar açısından bakıldığında ise, bu tabelalar yer altındaki çok geniş mekânlardan hızlıca çıkarak direk kendilerine ulaşmak isteyen firma müşterileri için kolaylık oluşturmaktadır.

Levhada özel Firmalara ait isim vb.'nin yer alıp almayacağı Metro İstanbul tarafından, yolcu ihtiyacı gözetilerek değerlendirilmekte, Firma tarafından da kabul edilmesi halinde Yönetim Kurulu Kararı ile belirlenmiş yıllık tabela başı tarife üzerinden ücret alınmaktadır.

www.balioglu.net

Cadde/sokak ismi gibi kamusal bir mekânı gösteren levhalar için ise herhangi bir kurumdan ücret talep edilmemektedir.

Sayıştay raporunda yön tabelalarının 2886 sayılı kanuna göre İBB tarafından ihale edilmesi gerektiği belirtilmektedir. 2886 sayılı kanunda yer alan ihale tanımı incelendiğinde "ihale: bu kanunda yazılı usul ve şartlarla işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerinde bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler" olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere ihalenin ana amacı birden fazla istekli arasından bir seçim yapabilmektir. Oysaki ücretli yönlendirme levhalarının çoğu bir alışveriş merkezinin önüne veya çok yakınına bağlanan istasyon çıkışını göstermekte olup, bu tabelayı ihaleye çıkartarak sonuca göre civardaki herhangi bir isteklinin adını tabelaya yazmak, hayatın olağan akışına ve yön tabelasının konuluş gayesine uygun düşmemektedir.

Ücretli yön tabelası işinin toplu ulaşım hizmetinden ayrılarak İBB'ye verilmesi istasyonun aynı noktasındaki iki tabelanın (ücretli-ücretsiz) farklı kurumlar tarafından kontrol edilmesi (temizlik, bakım vb yönüyle) sonucunu doğuracaktır.

www.balioglu.net

Belirtilen gerekçelerle yolcuya sunulan hizmetin bir parçası olan yön tabelası konumlandırma işinin, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi uyarınca toplu ulaşım hizmetlerinin devri konulu İBB Meclis Kararı kapsamında olduğu ve Metro İstanbul A.Ş. bünyesinde yönetilmesi gerektiği düşünülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında yönlendirme levhasının tanımı yapılmış, ücretli ve ücretsiz olarak yön tabelalarının farklılık arz ettiği belirtilerek ücretli yön tabelası işinin toplu ulaşım hizmetinden ayrılarak İBB'ye verilmesi istasyonun aynı noktasındaki iki tabelanın (ücretli-ücretsiz) farklı kurumlar tarafından kontrol edilmesi (temizlik, bakım vb yönüyle) sonucunu doğuracağı ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu uygulamanın yolcuya sunulan hizmetin bir parçası olan yön tabelası konumlandırma işinin, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında alınan meclis kararına istianden tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarının işletme yetkisine sahip olan Metro İstanbul AŞ bünyesinde yönetilmesinin gerektiği ifade edilmiştir.

Bulguda ifade edildiği üzere muhtelif lokasyonlarda bulunan çeşitli firmalara ait yönlendirme levhalarının toplu ulaşım ile mütemmim cüz ve/veya eklenti ilişkisinin olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki söz konusu alanlarda doğrudan bir alışveriş merkezinin ve/veya şirketin adı yazılmaktadır. Söz konusu tabelalar bu yönüyle bir bakıma yönlendirme

tabelası olmasının yanında reklam alanı niteliği de taşımaktadır. Kaldı ki, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre Belediye Meclisince belirlenen süre ve bedelle işletmesi devredilen husus toplu ulaşıma ilişkin tüm raylı sistem, füniküler ve teleferik hatlarının işletme yetkisinin Metro İstanbul AŞ'ye devrini kapsamaktadır.

Hatalı uygulama olarak yönlendirme levhalarında yer alan firmaların toplu taşıma hizmeti kullanan yolcuların yönlendirilmesinde kullanılmasından dolayı da Metro İstanbul AŞ gelir elde etmektedir. Toplu ulaşım hizmetinin doğasından kaynaklı olarak bedelsiz olarak sadece yolcuları yönlendirmek amacıyla konulan tabelalar ile alışveriş merkezi veya şirket adını içeren tabelalar birbirinden farklılık arz etmektedir. Bu bağlamda, reklam alanı niteliğinde olan alışveriş merkezi veya şirket adını içeren yönlendirme tabelalarının işletilmesi işi kamu idaresi tarafından yerine getirilmeli ve tahsil edilen gelirin tamamı Büyükşehir Belediyesi tarafından gelir kaydedilmelidir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca, ücretli yönlendirme levhalarının çoğunun bir alışveriş merkezinin önüne veya çok yakınına bağlanan istasyon çıkışını göstermekte olduğu belirtilmiş olup bu tabelayı ihaleye çıkartarak sonuca göre civardaki herhangi bir isteklinin adını tabelaya yazmanın, hayatın olağan akışına ve yön tabelasının konuluş gayesine uygun düşmeyeceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bu hususa ilişkin olarak da söz konusu yönlendirme levhasında yer almak isteyen birden fazla şirket söz konusu olabilecek nitelikte ise 2886 sayılı Kanun bünyesinde şirket gibi yönlendirme levhası kullanmak isteyenler ihale yoluyla seçilmelidir. Tek bir alışveriş merkezinin veya şirketin bulunduğu lokasyonu gösteren bir yönlendirme levhası ise de bu kez 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi kapsamında ilgililerin isteğe bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için Belediye Meclisince düzenlenecek tarifeye göre ücret alınmasının gerektiği düşünülmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 67: Kalkınma Ajansı Paylarının Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Esas Alınarak Hesaplanmaması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan hüküm gereğince bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel

bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay, kalkınma ajansının gelirleri arasında düzenlenmiştir.

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

Buna göre, idarenin borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, binde beş oranında İstanbul Kalkınma Ajansına pay aktarımı sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede, idare tarafından 2018 yılı için aktarılması gereken pay tutarının hesaplaması işleminde, 2017 yılı bütçe gelirlerinin esas alınması yerine 2016 yılı Kesin Hesabında yer alan tutarlar dikkate alınarak hesaplama yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum mevzuata aykırı olup 2018 yılı için Kalkınma Ajansı Payı hesaplanması sırasında 2017 yılı kesinleşmiş bütçe gelirleriyle hesaplama yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu bulguya 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş ancak, idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin bütçesinden İstanbul Kalkınma Ajansı'na aktarılması gereken payın hesaplanması kurumumuz tarafından tek taraflı bir işlem olarak yapılmamakta olup iki kurum arasında yapılan hesap mutabakatları sonucunda belirlenmektedir.

2018 yılı işlemleri için hazırlanmış olan bu bulgu maddesi, 30.05.2019 tarih ve 5216 sayılı yazımızla İstanbul Kalkınma Ajansına bildirilmiş olup gelecek cevaba göre gerekli işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; İstanbul Kalkınma Ajansı'na aktarılması gereken payın hesaplanmasının İdare tarafından yapılan tek taraflı bir işlem olmadığı, iki kurum arasında yapılan hesap mutabakatları sonucunda belirlendiği, bulgu edilen hususun İstanbul Kalkınma Ajansına bildirildiği ve bu konuya ilişkin cevap beklendiği

ifade edilmiş olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 68: Mevzuatta Belirtilen Şartlar Oluşmamasına Rağmen Toplu Taşıma İşiyle İştigal Eden Bir Kısım Kişi/Kuruluşlara İdare Bütçesinden Gelir Desteği Sağlanması

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

"*Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz*." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 1'inci maddesinde ayrıca, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin, toplu taşım hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un *"Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75'inci maddesinde;

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

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde ise büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında;

www.balioglu.net

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

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek," bulunmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un yukarıda da fıkraları belirtilen 7'nci maddesinin (z) bendine 16.05.2018 tarihinde yapılan düzenleme ile üçüncü cümle eklenmiştir. Söz konusu düzenleme aynen: *"Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."* şeklindedir.

İdarenin uygulaması incelendiğinde; 2018 yılının Ocak-Eylül ayları arasını kapsayan dönemde 14.07.2017 tarih ve 1198 sayılı ve 16.03.2018 tarih ve 469 sayılı Meclis Kararlarıyla İdare adına taşıma hizmeti yapan toplu taşıma operatörlerine kamu/özel ayrımı yapılmaksızın her bir öğrenci bileti basımı için 15-70 kuruş arası değişen tutarlarda gelir desteği yapıldığı anlaşılmaktadır.

İdare tarafından 14.09.2018 tarih ve 1483 sayılı Meclis Kararı ile Ekim ayından başlamak üzere yeni bir sisteme geçilmiş, gelir desteğinin kapsamına tam biletler de dâhil edilmiştir. Tam biletlerin de gelir desteği uygulamasına dâhil edilerek gelir desteği uygulamasının genişletilmesinin sebebi bu dönemde toplu taşıma hizmeti sağlayıcıların maliyetlerinin yüksek oranda artması ancak, idare tarafından belirlenen taşıma tarifelerinin artırılmamasıdır. İdare tarafından tarifenin artırılması yerine toplu taşıma operatörlerine gelir desteği yapılması yolu tercih edilmiş, söz konusu kişilerin artan maliyetlerine ilişkin ödeme bütçeden karşılanmıştır. Bu dönemde gelir desteği hesaplama yöntemi de değiştirilmiş, destek

www.balioglu.net

tutarı maliyetlere göre bilet basımı başına 55-70 kuruş arasında olacak şekilde belirlenmiştir.

Ayrıca İdare tarafından bazı günlerde (Avrupa hareketlilik haftası, YGS-LYS sınav günü vs.) tam-öğrenci biletleri ayrımı yapılmaksızın herkes için geçerli olmak üzere indirimli ya da ücretsiz toplu taşıma yaptırıldığı, söz konusu indirimli taşımadan kaynaklı tüm maliyetin bütçeden toplu taşıma operatörlerine ödendiği anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine 16.05.2018 tarihinde yapılan eklemeden önce, belediye tarafından indirimli veya ücretsiz taşıma yaptırılması dolayısıyla toplu taşıma operatörlerine destek veya sübvansiyon ödemesi yapılmasına izin veren herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır.

Ayrıca 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan "*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve **taşıma işlerini** bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır."* hükmünde de belediyenin üstleneceği taşıma işleri mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşıma işleri ile sınırlı olup özel kişi ve şirketlerin taşıma işlerini kapsamamaktadır.

Mevzuat hükümleri incelendiğinde; 16.05.2018 tarihine kadar yalnızca 4736 sayılı Kanun'da belirtilen kişilere belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerinde indirimli tarife belirlenmesine cevaz verildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu kişilere yapılan ücretsiz-indirimli toplu taşıma hizmeti için herhangi bir özel kişi/kuruluşa destek ödemesine cevaz verilmemiştir. Bu bakımdan söz konusu dönemde ücretsiz-indirimli taşıma hizmeti sağlamaları nedeniyle bir kısım özel kişi/kuruluşlara ödenen tutarlar mevzuata aykırıdır.

5216 sayılı Kanun'da düzenleme yapılan 16.05.2018 tarihinden sonrası için ise büyükşehir belediyelerine bir kısım taşıma hatlarında yapılacak taşıma hizmeti için ihale yapılması ve o bölgede faaliyet gösteren taşıma birlik ve kooperatiflerinden taşıma hizmeti temin edilebilmesi yetkisi tanınmıştır. Yine kendilerinden hizmet alınan taşıma birlik ve kooperatiflerine büyükşehir belediyeleri tarafından ücretsiz ya da indirimli yolcu taşıması yaptırılır ise ücretsiz taşıma ya da indirimden kaynaklanan maliyete ilişkin olarak taşıma

www.balioglu.net

birlik ve kooperatiflerine belediye tarafından gelir desteği yapılabileceği düzenlenmiştir. Ancak burada verilen yetkiyi sınırsız bir yetki olarak düşünmemek gerekmektedir.

Öncelikle mevzuatta belirtilen şartları taşımak kaydıyla ücretsiz ve indirimli taşıma hizmeti dolayısıyla belediye tarafından yapılacak gelir desteği ödemesi ancak taşıma birliklerine ve kooperatiflerine yapılabilecektir.

Yine indirimli ya da ücretsiz taşımanın niteliği de önem arz etmektedir. 4736 sayılı Kanun'un yukarıda zikredilen maddesi gereği kamu kurumlarına -kanuni düzenleme ile cevaz verilenler dışında- ücretsiz veya indirimli mal ve hizmet temini yasaklanmıştır. Bu bağlamda mevzuatta taşıma hizmeti bedellerinde indirim yapılabileceğine dair hüküm bulunmayan günlerde (Avrupa Hareketlilik Haftası, YGS-LYS-YKS vs. gibi) öğrenci-tam bilet gibi hiçbir ayrım yapılmaksızın uygulanan genel indirimler mevzuata aykırı olacaktır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; İdare tarafından mevzuatta izin verilenler dışındaki kişi ve kuruluşlara ücretsiz-indirimli toplu taşıma hizmeti gördürülmesi ya da toplu taşıma tarifesinin güncel maliyetlerin altında belirlenmesi sebepleriyle gelir desteği ödemesi yapılmaması, ayrıca 4736 sayılı Kanun hükümleri de dikkate alınarak ücretsiz-indirimli yolcu taşıması uygulanmasının mevzuat ile cevaz verilen kişilerle/günlerle sınırlandırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Bununla birlikte, söz konusu uygulamanın vatandaş odaklı bir uygulama olduğu düşünülecek olur ise indirimli veya ücretsiz taşıma nedeniyle destek ödemesinin yapıldığı şekliyle devam ettirilebilmesi için bu hususta yasal düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Toplu taşıma hizmeti, salt kamu hizmetidir. Bu hizmeti yapmakla Belediyeler görevlidir. Belediyeler bu görevlerini, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesine istinaden özel sektöre vasıtasıyla da yerine getirebilmektedirler.

Belediyelerin, bu hizmetin maliyetini bilet ücretlerinden karşılamak zorunda olmadıkları, ancak hizmeti en uygun şekilde vermek zorunda olduklarını değerlendirmekteyiz. Bu halde, maliyet ile gelir arasındaki farkı Belediye kendi bütçesinden karşılamak durumundadır. Ancak, toplu taşıma hizmetinin özel sektöre yaptırılması halinde, maliyet ile gelir arasındaki farkı da Belediye kendi bütçesinden karşılaması gerektiği hukuken gerekli görülmüştür." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; toplu taşıma hizmetinin belediyeler tarafından sunulması gereken salt kamu hizmeti olduğu, bu hizmetin özel sektöre de gördürülebileceği, hizmetin maliyetinin bilet satış gelirleri ile karşılanmasının zorunlu olmadığı, gelirler ile giderler arasında oluşabilecek menfi farkların belediye bütçesinden karşılanması gerekeceği ifade edilmiştir.

Öncelikle söylemek gerekir ki mevzuatımızda kamu hizmetlerinin sunumu ve ücretlendirilmesi ile ilgili olarak çok detaylı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler idareyi bağladığı gibi çoğunlukla hizmet sunulan kişilere de bir takım hak ve yükümlülükler getirmektedir. İdareler her ne kadar bir kısım hizmetlerde vatandaşların lehine gördükleri hususları uygulamak isteseler de mevzuatın sınırlarının gözetilmesi elzemdir. Aksi takdirde şahsi görüşler ile oluşturulan ve temelde olumlu düşüncelere dayanan uygulamalar toplu halde olumsuz sonuçlara sebep olabilecektir.

Bu bağlamda idareler tarafından kanun koyucunun ve düzenleme yapmaya yetkili diğer kuruluşların yerine geçilmemesi, kendilerine tanınan yetki sahasında işlem yapılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

Yukarıda açıklanan sebepler ile kamu idaresinin salt kamu hizmeti nitelemesi ile toplu taşıma hizmetinde sınırsız fiyat/indirim belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bulgu metninde belirtilen mevzuat ve ilgili diğer mevzuat ile uygun olacak şekilde tasarrufların yapılması gerekmektedir. Mevzuatın yetersiz olduğu ya da güncelliğini yitirdiği gibi hususlar idarelerin kendi başına aşabilecekleri konular olmayıp kanun koyucunun bu hususlarda yetkisini kullanarak düzenleme yapması gerekecektir.

Yine kamu idaresi tarafından hukuken indirim elde etme hakkı bulunmayan kişilerin taşıma maliyetlerine katlanılması ya da kendisine sübvansiyon ödemesi yapılamayacak kişilere ödeme yapılması, bütçe ile sınırlanmış kaynakların başka alanlara aktarılmasına sebep olacak, bu husus ise yapılması gereken bir kısım hizmetler için kaynak sıkıntısına sebep olabilecektir.

Tüm bu sebepler ile toplu taşıma hizmetine ilişkin indirimler ile sübvansiyon ödemeleri hususunda mevzuata uygun davranılması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 31.12.2018 Tarihli Bilançosu

AKTİFLER

I	II	III	AÇIKLAMA	2018
1			**DÖNEN VARLIKLAR**	**9.158.296.978,26**
	10		**HAZIR DEĞERLER**	**834.442.308,05**
		102	BANKA HESABI	102.906.524,23
		103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	(508.788.169,90)
		104	PROJE ÖZEL HESABI	1.780.780,62
		105	DÖVİZ HESABI	5.055.449,47
		106	DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00
		108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	1.224.165.211,76
		109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	9.322.511,87
	12		**FAALİYET ALACAKLARI**	**1.824.480.101,51**
		120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	481.427.879,03
		121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	832.013.668,81
		122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	34.196.710,05
		126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	9.950.860,96
		127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	466.890.982,66
	14		**DİĞER ALACAKLAR**	**615.251.899,72**
		140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	615.251.899,72
	15		**STOKLAR**	**223.334.319,34**
		150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	223.321.585,54
		157	DİĞER STOKLAR HESABI	12.733,80
	16		**ÖN ÖDEMELER**	**30.177.348,14**
		162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	30.177.348,14
		164	AKREDİTİFLER HESABI	
		167	DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI AVANS VE AKREDİFLERİ HESABI	
	18		**GELECEK AYLARA AİT GİDERLER**	**4.203.228,16**
		180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	4.203.228,16
	19		**DİĞER DÖNEN VARLIKLAR**	**5.626.407.773,34**
		190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	5.626.407.773,34
2			**DURAN VARLIKLAR**	**89.938.278.746,19**
	22		**FAALİYET ALACAKLARI**	**142.108.538,79**
		220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	8.653.448,25
		222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	33.545.850,80
		226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	7.164.777,53
		227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	92.744.462,21
	23		**KURUM ALACAKLARI**	**975.870.606,32**
		232	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	975.870.606,32
	24		**MALİ DURAN VARLIKLAR**	**8.803.160.782,58**
		240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	2.440.317.208,46
		241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	6.415.099.576,62

www.balioglu.net

		247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	(52.256.002,50)
	25		**MADDİ DURAN VARLIKLAR**	**80.017.137.402,50**
		250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	22.478.757.115,91
		251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	26.452.641.647,08
		252	BİNALAR HESABI	3.001.085.878,32
		253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	375.810.094,70
		254	TAŞITLAR HESABI	1.603.487.758,38
		255	DEMİRBAŞLAR HESABI	786.009.487,60
		256	HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	1.129.535.400,30
		257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(1.919.730.950,56)
		258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	25.431.521.506,52
		259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	678.019.464,25
	26		**MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR**	**0,00**
		260	HAKLAR HESABI	63.970.375,25
		268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(63.970.375,25)
	29		**DİĞER DURAN VARLIKLAR**	**1.416,00**
		294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	2.293.844,92
		299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(2.292.428,92)
AKTİFLER TOPLAMI				**99.096.575.724,45**

PASİFLER

I	II	III	AÇIKLAMA	2018
3			**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**8.176.320.044,32**
	30		**KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**878.509.607,08**
		300	BANKA KREDİLERİ HESABI	732.101.607,08
		303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	146.408.000,00
		309	KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
	31		**KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR**	**1.595.677.705,29**
		310	CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	1.595.677.705,29
	32		**FAALİYET BORÇLARI**	**4.338.584.916,43**
		320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	4.338.584.916,43
	33		**EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	**845.317.160,99**
		330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	86.639.608,08
		333	EMANETLER HESABI	758.677.552,91
	36		**ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	**332.406.383,08**
		360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	83.236.234,82
		361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	24.866.856,30
		362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	7.471.366,66
		363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	216.831.925,30
	37		**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**139.125.554,50**
		372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	139.125.554,50
	38		**GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**46.698.716,95**
		381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	46.698.716,95
4			**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**18.584.134.179,92**
	40		**UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**8.023.356.497,72**
		400	BANKA KREDİLERİ HESABI	2.599.827.192,89
		403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	3.683.529.304,83
		409	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	1.740.000.000,00
	41		**UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR**	**9.717.085.361,05**
		410	DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	9.717.085.361,05

www.balioglu.net

	42		**FAALİYET BORÇLARI**	**326.375.595,80**
		429	DİĞER FAALİYET BORÇLARI HESABI	326.375.595,80
	43		**DİĞER BORÇLAR**	**53.554.352,98**
		430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	53.554.352,98
	47		**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**248.711.861,22**
		472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	248.711.861,22
	48		**GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**215.050.511,15**
		481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	215.050.511,15
300-400 GRUBU TOPLAMI				**26.760.454.224,24**
5			**ÖZ KAYNAKLAR**	**72.336.121.500,21**
	50		**NET DEĞER**	**56.653.046.687,05**
		500	NET DEĞER HESABI	56.653.046.687,05
	57		**GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI**	**13.612.360.787,72**
		570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	13.612.360.787,72
	59		**DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI**	**2.070.714.025,44**
		590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	2.070.714.025,44
500 GRUBU TOPLAMI				**72.336.121.500,21**
PASİFLER TOPLAMI				**99.096.575.724,45**

DİPNOT: NAZIM HESAPLAR

		2018
900	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	168.974.634,30
901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	(22.317.000.000,00)
905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	22.148.025.365,70
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	6.506.343.512,47
914	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	174.721.978,95
915	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	(174.721.978,95)
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	33.327.332.543,03

www.balioglu.net

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

			2018
Hes Kod	**Hes 1**	**Giderin Türü**	**Bakiye**
630	01	PERSONEL GİDERLERİ	1.199.090.804,25
630	02	SOS. GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİD.	186.704.154,07
630	03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	5.662.112.551,85
630	04	FAİZ GİDERLERİ	673.463.355,85
630	05	CARİ TRANSFERLER	1.045.261.839,12
630	07	SERMAYE TRANSFERLERİ	316.029.978,33
630	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	6.821.371.921,18
630	12	GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDERLER	6.619.794,15
630	13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	323.866.796,23
630	14	İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	473.009.001,45
630	15	KARŞILIK GİDERLERİ	

630	20	SİLİNEN ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	18.535.869,90
630	25	KAMU İDARELERİNE BEDELSİZ OLARAK DEVREDİLEN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİD.	24.632,50
630	30	PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	871.589.678,44
630	99	DİĞER GİDERLER	5.169.900,26
		BÜTÇE GİDERİ TOPLAMI	**17.602.850.277,58**

			2018
Hes Kod	**Hes 1**	**Gelirin Türü**	**Bakiye**
600	01	VERGİ GELİRLERİ	132.239.794,19
600	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	2.235.043.220,09
600	04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	11.802.336,10
600	05	DİĞER GELİRLER	13.223.446.003,46
600	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	4.071.032.949,18
600	25	KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN ELDE EDİLEN GELİRLER	
		BÜTÇE GELİRİ TOPLAMI	**19.673.564.303,02**

	2018
GELİRLER HESABI	19.673.564.303,02
GİDERLER HESABI	17.602.850.277,58
FAALİYET SONUCU	2.070.714.025,44

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Her Yıl Güncellenmesi Gereken Kesin Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Kamu idaresi tarafından 2886 sayılı Kanun kapsamında kiralanan veya sınırlı aynı hak tesis edilen

			taşınmazlara ilişkin alınan kesin teminat tutarlarının güncellenmesi konusunda çalışmalar başlatılmış olup 2018 yılı içerisinde tamamı bitirilememiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 43 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin İzlendiği Hesaplardan Belediye'nin Genel Hesaplarına Para Aktarılması ve İlçe Belediyelerince Tahsil Edilmesi Gereken Tutarların Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği hesaplardan Belediyenin genel hesaplarına para aktarılması hususunun devam

www.balioglu.net

			ettiği, buna karşın ilçe belediyelerince tahsil edilmesi gereken tutarların büyükşehir belediyesine gönderilmesi hususunun ise 2018 yılında düzeltildiği anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 10 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Ana Arterler Üzerinde Bulunan Alışveriş Merkezlerinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu hususa ilişkin Belediye tarafından çalışmaların başlatıldığı ancak 2018 yılı içerisinde herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın olmadığı

www.balioglu.net

			anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 25 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Ataşehir ve Bayrampaşa Hallerinde Bulunan İşyerlerinden Alınan Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin olarak 2018 yılı içinde Hal Müdürlüğü bünyesinde kullanılan ve bu program aracılığı ile kayıt altına alınan teminat mektuplarının kurumun muhasebe sistemi ile uyumlu hale getirildiği anlaşılmıştır.
Bazı Hizmet Alım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hesaplanması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu ihalelerin süresi bitmiş olup aynı iş

www.balioglu.net

			ile ilgili yeni ihalelerde yaklaşık maliyetin hesabını etkileyen bir hususa rastlanılmamıştır.
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmaz sayılarında herhangi bir iyileşme bulunmamakla birlikte 2018 yılında ecrimisil tahakkuk tahsilat oranında bir miktar iyileşme söz konusudur. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 14 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Belirlenen	2017	Tam Olarak	Büyükşehir

www.balioglu.net

Ücret Tarifelerinde Başkanlık Makamına İndirim Yapma Yetkisi Verilmesi		Yerine Getirildi	Belediye Meclisi tarafından belirlenen 2018 yılı ücret tarifesinde bulgu konusu yapılan hususların düzeltildiği anlaşılmıştır.
Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre ve Temizlik Vergisi Paylarının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Aktarılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin kamu idaresi tarafından mevzuat doğrultusunda yapılması gereken işlemlerin kısmen yerine getirildiği ancak ilçe belediyeleri tarafından Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken geçmiş yıllara ilişkin gecikme zamlarının tam olarak tahsil edilemediği anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim

www.balioglu.net

			Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 53 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerden Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatı Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamu idaresi tarafından Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tahakkuk ve tahsilatına ilişkin örnek bilgi ve belgeler sunulmuş olup söz konusu hatalı uygulamanın düzeltildiği bildirilmiştir.
Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Alınan Teminat Mektuplarından Bazılarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin 2018 yılı içinde düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu hususa ilişkin 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir

www.balioglu.net

			düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde" 1 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İlk Madde ve Malzemeler Hesabında Bulunan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin kamu idaresi tarafından mevzuat doğrultusunda yapılması gereken işlemlerin kısmen yerine getirildiği ancak tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmesinin tam olarak sağlanamadığı anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen

www.balioglu.net

			Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 4 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İştirak Kâr Paylarının Belediye Hesabına Yatırılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda söz konusu kar payına ilişkin tahsilat işlemlerinin tamamlandığı anlaşılmıştır.
Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yerine Getirilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin kamu idaresi tarafından mevzuat doğrultusunda yapılması gereken işlemlerin kısmen yerine getirildiği ancak kesinleşmiş ilamların tamamının tahsil edilmediği anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve

www.balioglu.net

			Değerlendirmeler Bölümünde" 17 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu hususa ilişkin 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 3 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamu idaresi tarafından kira tahsilatlarının dönem sonunda tahsil edildiği ve peşin tahsilatlara ilişkin yazılım çalışmasının da bulunduğu bildirilmiştir.
Plajların İşletilmesinden Kaynaklı	2017	Kısmen	Plajların

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Tutarların Hesaplanmasında Sadece Plaj Giriş Ücretlerinin Dikkate Alınması		Yerine Getirildi	işletilmesinden kaynaklı Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken tutarların hesaplanmasında plaj giriş ücretlerinin yanı sıra sosyal tesisler bünyesinde elde edilen diğer gelirlerin de dikkate alınmaya başlandığı ve 2017 yılında konu edilen eksikliğe ilişkin yüklenici firmadan tahsilat yapıldığı bildirilmiştir.
Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına Yönelik Olarak Düzenlenen Yetki ve İzin Belgeleri Ücretlerinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Belediye Meclisi tarafından ticari araç reklam yetki belgesi düzenlenmesi karşılığında alınacak ücret belirlenmiş olmasına rağmen (Aralık/2018), reklam bulundurulacak her bir araç için

www.balioglu.net

			alınması gereken ticari araç reklam izin belgesine yönelik herhangi bir ücretin belirlenmediği anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 19 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Otopark Alanları ve Toplu Ulaşım Hizmet Alanlarında Yer Alan Reklam Ünitelerinin İşletmesinin İştiraklere Verilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 62

www.balioglu.net

			numaralı Bulguda yer verilmiştir.
AYKOME Bünyesinde Yer Alan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin İlgili Yıl Başında Belirlenen Ödenekleri Altyapı Yatırım Hesabına Aktarmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 5 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Zabıta Destek Hizmet Alım İşine İlişkin Hakediş Ödemelerinde Yemek Bedellerinin KDV Hariç Tutar Üzerinden Oluşturulması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda hatalı uygulamanın düzeltildiği anlaşılmıştır.
Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Ruhsatsız otopark sayılarında değişiklik olmasına karşın söz konusu husus 2018 yılında da devam etmiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim

www.balioglu.net

			Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 22 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Asıl Yüklenici ile Alt Yüklenici Arasında Akdedilen Bazı Sözleşmelerde Damga Vergisi Yükümlülüklerinin Yerine Getirilip Getirilmediğinin Kontrolünün Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılında incelenen işlere ait asıl yüklenici ile alt yüklenici arasında akdedilen sözleşmelerde Damga Vergisi yükümlülüklerinin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolünün yapıldığı anlaşılmıştır. Kamu idaresince hatalı uygulamanın 2018 yılında düzeltildiği bildirilmiştir.
Bayrampaşa ve Ataşehir Hallerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Bazılarının Kira Bedellerini Zamanında Ödememesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin kamu idaresi tarafından mevzuat doğrultusunda yapılması gereken

www.balioglu.net

			işlemlerin kısmen yerine getirildiği birikmiş kira borcu olan işyeri sayısının 2017 yılına göre azaldığı anlaşılmıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 27 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Beşiktaş Jimnastik Kulübü'ne (Derneği) Verilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 32

www.balioglu.net

			numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın İlçe Belediyelerince İşletilen Otoparkların Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 34 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Şirket Tarafından Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			Bölümünde" 36 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından İlçe Belediyelerine Yapılan Yardımların İhale Yapılmaksızın Büyükşehir Belediye Şirketlerinden Temin Edilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin 2018 yılında herhangi bir işleme rastlanılmamıştır.
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Almasına Karşın İlçe Belediyeleri Tarafından Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 35 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Çeşitli Sebeplerle Bloke Edilen Toplu Ulaşım Kartının (İstanbulkart) Bloke Tarihinden Sonra Kullanılmaya Devam Edilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından sistem iyileştirme çalışmalarının devam ettiği bildirilmiş olmakla birlikte kara listeye

www.balioglu.net

			alınan kartların bloke tarihinden sonra kullanılmasının tamamen engellenememiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 13 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Denetim Kartına Sahip Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu mevzuata aykırı uygulama, 2018 yılında kullanım sayılarında göreli azalma olmasına karşın devam etmiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			Bölümünde" 6 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Florya Akvaryum Kompleksine İlişkin İşletme Hakkı Sözleşmesinin Düzenlenmemesi ve Kira Ödemelerinin Vadesinde Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 41 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İlçe Belediyeleri Tarafından İşletilen ve/veya İşlettirilen Açık ve Kapalı Otoparklardan Bazılarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 47 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İstanbul 15 Temmuz Demokrasi Otogarında (Bayrampaşa Otogarı) Yer Alan Bazı	2017	Yerine Getirilmedi	Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim

www.balioglu.net

İşyerlerinin Ruhsatsız Bir Şekilde Faaliyetlerini İcra Etmesi			Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 48 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü ile Yapılan Protokole İstinaden Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taş Odalardan Bazılarının İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 49 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İstanbul'un Ana Arterleri Üzerinde Bulunan LED Ekranların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kültür A.Ş'ye Kullandırılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda sözleşmesi sona eren reklam uygulamaları ile yeni lokasyonların ihale edilebilmesi için 14.12.2018

www.balioglu.net

			tarihli ve 1960 sayılı Meclis Kararı alınmış olsa da 2018 yılında İdare tarafından bu konuda bir ihale yapılmamıştır. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 62 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
İstanbulkart ile Yapılan Sosyal Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 26

www.balioglu.net

			numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kalkınma Ajansı Paylarının Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Esas Alınarak Hesaplanmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 70 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Hakediş Ödemelerinin Tamamının Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			Bölümünde" 54 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiralanmaya Devam Edilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 51 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Mevzuattaki Şartları Taşımayan Personelin Şirket Yönetim Kurullarında Görevlendirilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda hatalı uygulamanın tamamına yakınının düzeltildiği anlaşıldığından cari yılda bulgu konusu yapılmamıştır.
Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz Kullanım Hakkı Tanınması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından

www.balioglu.net

			herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 58 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Personel Taşıma Hizmet Alım İşinde İhale Kapsamında Değerlendirilemeyecek İş Kaleminin Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 20 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların İhale Yasaklısı	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare

www.balioglu.net

Yapılmaması			tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 64 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Taahhütname Hükümlerine Aykırı Hareket Edilmesi ve İmar Planlarına Aykırı Olarak Kullandırılmasına Karşın Beşiktaş Belediyesi Lehine Tesis Edilen İntifa Hakkının İptal Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 31 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Reklam Ünitelerinin İşletilmesi İşinin İhale	2017	Yerine	Bu konuda 2018

www.balioglu.net

Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığı Gördürülmesi		Getirilmedi	yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 62 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 1 numaralı Bulguda yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Vadesinde Ödenmeyen Ecrimisil Bedellerinin Dava Açma Süresi Geçmesine Karşın Takip ve Tahsil Edilmek Üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne Zamanında İntikal Ettirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı uygulamaya ilişkin 2018 yılında herhangi bir işleme rastlanılmamıştır.
Yapım Kontrollük Hizmetleri Teminine Yönelik Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde Yer Alan Geri Ödenecek Masraflar Başlıklı İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin İhale Mevzuatına Uygun Olmaması ve Bu İş Kaleminden Yapılan Ödemelerde Sözleşme Hükümlerine Riayet Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 66 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Yerebatan Sarnıcı'nın İhale Mevzuatına Aykırı Bir Şekilde Kiralanması ve İhale Yapılmaksızın Kiralamanın Devam Etmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 68 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Başka Kurumlara Bedelsiz Devredilen Maddi Duran Varlıkların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı uygulamanın düzeltildiği belirtilmiştir.
İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamu idaresince hatalı uygulamanın 2018 yılında düzeltildiği bildirilmiştir.
İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde" 4 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kuruma Tahsisli Taşınmazlar ile Kurumun Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından

www.balioglu.net

			herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde" 5 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Kurumun Mülkiyetinde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Envanterin Oluşturulmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde" 3 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Tahakkuku Yapılan Bazı Alacakların Tahsili Gerçekleştiği Halde Tahakkukunun Kapatılmaması ve Terkin Edilmesi Gereken Tahakkuklardan Bazılarının Terkin Edilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılında sistem iyileştirme çalışmaları yapıldığı bildirilmiş olup söz konusu hatalı

www.balioglu.net

			uygulamaya ilişkin 2018 yılında herhangi bir işleme rastlanılmamıştır.
AYKOME Kararları Doğrultusunda Ortak Programa Alınan Altyapı Hizmetleri İçin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Aktarması Gereken Payların Takibi ve Tahsilinde Yeniden Değerlemenin Eksik Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamu idaresince hatalı uygulamanın 2018 yılında düzeltildiği bildirilmiştir.
Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu konuda 2018 yılında İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 2 numaralı Bulguda yer verilmiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **246**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **246**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **247**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **247**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **247**

6. **DENETİM BULGULARI** **248**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Maliyetlerine Yer Verilmeyen Faaliyetlere İlişkin Tablo 249
Tablo 2:İlgisiz Olarak Değerlendirilen Göstergelere İlişkin Tablo 252
Tablo 3:Sapma Nedenleri İçin Açıklama Yapılmadığı Tespit Edilen Bazı Performans Göstergelerine İlişkin Tablo 256

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Bir Kısım Faaliyetlere İlişkin Maliyetin Belirlenmemesi

2. Performans Programında Performans Hedefi Belirlenmemesi

3. Performans Programında Yer Alan 219 Adet Göstergenin 207 Adedinin İlgili, 12 Adedinin İlgisiz Olması

4. Bazı Performans Göstergelerinin Gerçekleşmelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin performans yönetim sisteminin ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu değerlendirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporu hazırlanmıştır. Ancak söz konusu belgelerin ve uygulamaların mevzuat hükümlerini bazı konularda tam olarak karşılamadığı görülmüştür. Söz konusu hususlara özet olarak "Genel Değerlendirme" bölümünde, detaylı olarak da denetim bulgularında yer verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

www.balioglu.net

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planını yayımlamış ve sözü edilen plan 2015 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetimi kapsamında incelenmiştir. Denetim sonucunda ulaşılan sonuçlar ilgili raporda yer almakta olup kamuoyuna duyurulmuştur. Performans Denetimi Rehberi gereği stratejik planların kapsadığı dönem içerisinde bir kere denetlenmeleri yeterli olduğundan 2018 yılı içerisinde stratejik plana ilişkin değerlendirme yapılmamıştır.

İdare tarafından 2018 yılı Performans Programı yasal süreler içinde hazırlanmış olup "zamanlılık" kriteri yerine getirilmiştir. Söz konusu Performans Programına İdarenin internet sitesinde yer verilmiş olup "mevcudiyet" kriteri karşılanmıştır. Performans Programı şekil ve içerik açısından mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlanarak "sunum" kriteri büyük oranda yerine getirilmiştir. Ancak bir kısım faaliyetlere ilişkin maliyetlere yer verilmemesi ile performans programında performans hedefi belirlenmemesi hususları bulgu konusu yapılmıştır. Ayrıca Performans Programında yer alan bazı performans göstergeleri ile performans hedefleri arasında "ilgililik" bağının bulunmadığı değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin verilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması süreçlerinden oluşan veri kayıt sistemine sahip olduğu anlaşılmıştır. İdare tarafından veri toplama, analiz ve işleme süreçlerine ilişkin risk değerlendirmesinin yapılması ile bu süreçlerin yazılı hale getirilerek kurum personeline aktarılması işlerinin yürütüldüğü değerlendirilmiştir.

İdare tarafından 2018 yılı Faaliyet Raporunun hazırlandığı, Faaliyet Raporunun şekil ve içerik açısından ilgili mevzuatta öngörülen kriterleri taşıdığı görülmüş ancak, Faaliyet Raporunda performans bilgisi başlığı altında, bazı performans göstergelerinin gerçekleşmelerinde meydana gelen hedeften sapmalar için açıklama yapılmadığı tespit edilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Bir Kısım Faaliyetlere İlişkin Maliyetin Belirlenmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans programında yer alması gereken tablolardan faaliyet maliyetleri tablosu, İdareye ait performans programında genel olarak mevcut olmasına rağmen, bir kısım faaliyetler için bu tabloların doldurulmadığı tespit edilmiştir.

Tahmin edilen bütçe ile yapılması gereken faaliyetlerin tutarlı olması gerektiğinden, bir kısım faaliyetlere ilişkin maliyet belirlemesi yapılmamasının, daha en baştan İdarenin bütçesinden sapmalar getirebileceği değerlendirilmektedir.

Bu doğrultuda İdare tarafından yapılması öngörülen faaliyetlere ilişkin maliyetler belirlenmeli ve bütçeye ilişkin işlemlere bu maliyetler üzerinden devam edilmelidir.

Aşağıdaki tabloda faaliyet maliyetlerine yer verilmeyen bir kısım faaliyetler gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 1:Maliyetlerine Yer Verilmeyen Faaliyetlere İlişkin Tablo

Kodu	Tanımı
SA02SH07	İstanbul Geneli Taksi Duraklarının Sayısını Arttırmak
SA02SH09	Toplu Ulaşım Sisteminde Gece Hat/Güzergah Sayısını Artırmak

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda İdare tarafından yapılması öngörülen tüm faaliyetlere ilişkin maliyetlerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan*"...Diğer bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır."* ifadesinden hareketle,

Bazı ihtiyaçlar (aydınlatma, temizlik, güvenlik vb.) birden fazla faaliyetle ilgili olup birden fazla hedefe hizmet edebilmektedir. Bu nedenle faaliyet maliyetlerine dâhil edilmeyen bu tür giderlere; toplam kaynak ihtiyacı tablosundaki "Genel Yönetim Giderleri" içerisinde yer verilmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde personelin birden fazla faaliyet ve hedefe yönelik çalışmada bulunuyor olması nedeni ile Personel Giderleri, "Genel Yönetim

Gideri" içerisinde yer almış ve faaliyet maliyetlerine dahil edilmemiştir.

Bulguda örnek verilen söz konusu hedeflerin altındaki "Taksi duraklarının oluşturulması" ve "Toplu ulaşımda gece hattı planlaması" faaliyetleri, kurumun kendi personeli ile gerçekleştirdiği ayrıca maliyeti olmayan işler olması ve personel giderlerinin ise "Genel Yönetim Giderleri" başlığı altında değerlendirilmiş olması nedeniyle mükerrerlik olmaması için Faaliyet Maliyet Tablosu'nda bu tür faaliyetlere maliyet yazılmamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; Performans Programı Hazırlama Rehberinin ilgili hükmü gereği birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderlerin, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacağı, ayrıca maliyeti olmayan işler bulunduğu ve salt personel ile yapılan işlerin giderlerinin ise "Genel Yönetim Giderleri" başlığı altında değerlendirilmiş olması nedeniyle mükerrerlik olmamasının amaçlandığı, bu gibi nedenlerle faaliyet maliyet tablosunda bu tür faaliyetlere maliyet yazılmadığı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Her ne kadar kamu idaresi tarafından söz konusu giderlerin başka kalemler altında yazıldığı hususu vurgulanarak söz konusu hedeflere maliyet belirtilmesinin mükerrerlik teşkil edeceği açıklaması yapılmış olsa da taksi durağı yapımı gibi işlerde kamu idaresinin belirli bir maliyete katlanacağı düşünülmektedir.

Kaldı ki bulguda yer verilen ve maliyetlerine yer verilmeyen hedefler örnek olarak seçilmiş olup söz konusu listeyi genişletmek mümkündür. Örnekleri artırmak gerekirse SA02SH05 kodlu hedefte düşük emisyonlu toplu ulaşım aracı sayısının 63'ten 69'a çıkarılması öngörülmüş, söz konusu artışa ilişkin maliyete yer verilmemiştir. Yine SA02SH06 kodlu hedefte engelli kullanımına uygun araç sayısının 65'ten 100'e çıkarılması hedeflenmiş, söz konusu hedefin maliyetine yer verilmemiştir. Filoya yeni araç eklenmese bile mevcut araçların engelli kullanımına uygun hale getirilmesi belirli donanım eklenmesini gerektireceğinden söz konusu hedef için maliyet belirlenmemesi gerçekçi bulunmamıştır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Performans Programında Performans Hedefi Belirlenmemesi

İdarenin Performans Programında neredeyse bütün stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlendiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde performans programı: *"Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı"* olarak ifade edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberinde ise performans hedefi: *"Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler"* olarak tanımlanmıştır.

Buna göre; İdarenin performans programında, yıllık dilimler itibariyle maliyet ve kaynak öncelik sıralaması yaparak az sayıda ve öncelikli hedefler belirlemesi gereklidir. Aksi durum, İdarenin sağlıklı ve güvenilir performans bilgisi üretmesini ve bunu ölçebilmesini engelleyici niteliktedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans programı hazırlama rehberinin "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlığı altında; *"...Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür"* denilmektedir.

Stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenebileceği ifadesi uyarınca, Stratejik Planda yer alan hedefler aynı zamanda Performans Hedefi olarak kabul edilmiş, kurumda ayrıca bir hedef belirlenmemiştir. Plandaki 97 adet Stratejik Hedeften, 87 tanesi 2018 yılı için öncelikli Performans Hedefi olarak belirlenmiş "Hedef" ibaresi ile yazılmış, ilgili tablolarda mükerrerlik olmaması adına ayrıca performans hedefi ifadesine yer verilmemiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; Performans programı hazırlama rehberinin ilgili hükmüne yer verilmiş ve program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesinin de mümkün olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu uygulamaya mevzuatımız da cevaz verilmiş olsa da stratejik planların yıllık dilimlerini oluşturan performans programlarında 5 yıllık süreç için belirlenmiş olan stratejik hedeflerin neredeyse tamamının performans hedefi olarak da belirlenmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda her ne kadar mevzuata aykırılık söz konusu

www.balioglu.net

olmasa da idareler tarafından imkan ölçüsünde stratejik hedeflere götüren performans hedeflerinin de belirlenmesinde fayda olabilecektir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan 219 Adet Göstergenin 207 Adedinin İlgili, 12 Adedinin İlgisiz Olması

Performans programında yer alan göstergelerin "İlgililik" kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda; 219 adet göstergenin 207 adedinin ilgili, 12 adedinin ilgisiz olduğu yani % 95'inin ilgili, % 5'inin ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen göstergelerden örnekler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2:İlgisiz Olarak Değerlendirilen Göstergelere İlişkin Tablo

Sıra No	Hedef	Gösterge
1	SA02SH10-Trafiği Etkin Yönetmek	Trafik Eğitimi Kapsamında Erişilen Öğrenci Sayısı
2	SA03SH08-Yetişkinlere, Gençlere ve Çocuklara Yönelik Kültürel, Eğitsel ve Sosyal Destek Hizmetleri Sağlamak	Hayvancılıkla İlgili Katılım ve Destek Sağlanan Etkinlik (Fuar, Kongre, Seminer, Çalıştay vb.) Sayısı
3	SA02SH0.Altyapı ve Uygulama Konusunda Paydaşlarla İşbirliğini Güçlendirmek	Yatırım Programına Uyum Oranı
4	SA04SH04-Halde Ticari ve Sosyal Alanları Geliştirmek	Hal Bina ve Tesislerinin Bakımı ve Onarım Taleplerinin Karşılanma Oranı

www.balioglu.net

Tabloda 1 sıra numarası ile verilen Trafiği Etkin Yönetmek hedefi ile Trafik Eğitimi Kapsamında Erişilen Öğrenci Sayısı göstergesine ilişkin olarak tarafımızca, göstergenin trafiğin fiili olarak etkin yönetilmesinden çok trafik konusunda bilinç kazandırılması hedefiyle ilgili olduğu değerlendirilmiştir.

Tabloda 2 sıra numarası ile verilen Yetişkinlere, Gençlere ve Çocuklara Yönelik Kültürel, Eğitsel ve Sosyal Destek Hizmetleri Sağlamak hedefi ile Hayvancılıkla İlgili Katılım ve Destek Sağlanan Etkinlik Sayısı göstergesi arasında ilgililik bağı kurulamamıştır. Gençlerin hayvancılık konusunda bilgilendirilmesi amacı doğrultusunda bir ilgililik varsa da mevcut hali ile anlaşılması mümkün görülmemektedir.

Tabloda 3 sıra numarası ile verilen Altyapı ve Uygulama Konusunda Paydaşlarla

İşbirliğini Güçlendirmek hedefi ile Yatırım Programına Uyum Oranı göstergesi arasında da ilgililik bağı kurulamamıştır. Yatırım programına uyum oranının paydaşlarla işbirliğinin güçlenmesi konusuyla ne tür bir ilgisi olduğu anlaşılamamıştır.

Tabloda 4 sıra numarası ile verilen Halde Ticari ve Sosyal Alanları Geliştirmek hedefi ile Hal Bina ve Tesislerinin Bakımı ve Onarım Taleplerinin Karşılanma Oranı göstergesinin ilgililik kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda, söz konusu göstergenin daha çok mevcut olanakların sürdürülmesine yönelik görüldüğü bu nedenle, ticari ve sosyal alanların geliştirilmesinin mevcut binaların bakım onarımlarının yapılması ile ilgililik bağının bulunmadığı düşünülmektedir.

İdare tarafından hedef ve göstergeler arasında ilgililik bağının bulunması hususuna azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer alan ve 12 adet olduğu belirtilen, bunlardan örnekler olarak sunulan 4 adet stratejik hedef ve gösterge ilişkisi ile ilgili yapılan değerlendirme aşağıda yer almaktadır.

www.balioglu.net

İlgisiz olarak değerlendirilen göstergelere ilişkin tablo

Sıra No	Hedef	Gösterge
1	SA02SH10-Trafiği etkin yönetmek	Trafik eğitimi kapsamında erişilen öğrenci sayısı
2	SA03SH08-Yetişkinlere, gençlere ve çocuklara yönelik kültürel, eğitsel ve sosyal destek hizmetleri sağlamak	Hayvancılıkla ilgili katılım ve destek sağlanan etkinlik (fuar, kongre, seminer, çalıştay vb.) sayısı
3	SA02SH02-Altyapı ve uygulama konusunda paydaşlarla işbirliğini güçlendirmek	AYKOME Yatırım programına uyum oranı
4	SA04SH04-Halde ticari ve sosyal alanları geliştirmek	Hal bina ve tesislerinin bakımı ve onarım taleplerinin karşılanma oranı

2015 – 2019 Stratejik Planımızda Ulaşım Hizmetleri Yönetimi altında toplamda 12 Stratejik Hedef bulunmaktadır. Bunlardan biri de "SA02SH10 – Trafiği Etkin Yönetmek" tir.

Bulguda bahsedilen "Trafik Konusunda Bilinç Kazandırılması" hedefi Stratejik Planımızda yer almadığından bu hedef kullanılmamıştır. "Etkin Yönetim" kavramının eğitim ve bilinçlendirmeyi de kapsadığı düşünüldüğünden trafik ile ilgili tüm faaliyetler Stratejik Planda da yer alan "Trafiği Etkin Yönetmek" hedefi altında yürütülmektedir. Bu nedenle tarafımızca stratejik hedef ve göstergenin birbiri ile ilgili olduğu değerlendirilmiştir.

"SA03SH08-Yetişkinlere, gençlere ve çocuklara yönelik kültürel, eğitsel ve sosyal destek hizmetleri sağlamak" stratejik hedef toplumun tüm kesimlerine yönelik sosyal destek hizmetlerinin sağlanmasını kapsamakta olup, hayvancılıkla ilgili yapılacak olan tüm çalışmalar hayvancılığın desteklenmesi ve istihdama katkı sağlanması bakımından sosyal destek hizmeti olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle tarafımızca stratejik hedef ve göstergenin birbiri ile ilgili olduğu değerlendirilmiştir.

"SA02SH02-Altyapı ve uygulama konusunda paydaşlarla işbirliğini güçlendirmek" hedefi altında yer alan "Yatırım programına uyum oranı" göstergesi hedef ile ilgisiz olarak değerlendirilmiştir. Ancak AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi), yürütülen yatırımların paydaşlarla koordinasyon ve işbirliğine yönelik koordinasyon kuruludur. Dolayısıyla söz konusu gösterge "AYKOME Yatırım Programına Uyum Oranı" olarak yer aldığından işbirliğini güçlendirmeye yöneliktir. Bu nedenle tarafımızca stratejik hedef ve göstergenin birbiri ile ilgili olduğu değerlendirilmiştir.

"SA04SH04- Halde ticari ve sosyal alanları geliştirmek" hedefi altında haldeki ticari ve sosyal alanları geliştirmek amacıyla hal bina ve tesislerinin korunması kapsamında talepler doğrultusunda yapılacak bakım ve onarımlar hizmeti geliştirmenin bir boyutu olduğundan hareketle stratejik hedef ve göstergenin birbiri ile ilgili olduğu değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

2015 - 2019 Stratejik Planında, "İBB Süreç Modeli" esas alınarak, stratejik amaç ve hedef sayıları, kapsayıcı ve izlenebilir olması hususu dikkate alınarak belirlenmiştir. Tüm performans göstergelerinin amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesi hususunda gerekli hassasiyet gözetilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; bulgumuzda ilgisiz olduğu değerlendirilen hedeflerin aslında ilgili olduklarından hareketle açıklamalar yapıldığı görülmektedir. Söz konusu açıklamalar incelendiğinde genel olarak kabul edilebilir nitelikte oldukları değerlendirilmektedir.

Tarafımızca yapılan değerlendirmede kamu idaresi tarafından bulgumuzda eleştirilen hususlarla ilgili dolaylı yollardan ilgililik bağı kurulmuş olsa da, idarelerden beklenen söz konusu bağların daha objektif şekilde anlaşılır olması ve somut durumu bilemeyecek durumda olanlar tarafından da anlaşılacak unsurlar ile performans programlarının oluşturulmasıdır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Bazı Performans Göstergelerinin Gerçekleşmelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

İdarenin Faaliyet Raporunda bazı performans göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalar için hiçbir açıklama yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesinde;

"İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise;

"...Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." denilmektedir.

Buna göre, faaliyet raporunda performans bilgileri başlığı altında, performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumuna yer verilmesi, gerçekleşmelerde sapmalar olması durumunda, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenlerinin açıklanması, sapma nedenlerine ilişkin açıklamaların da destekleyici kanıtlara dayanması, geçerli ve ikna edici olması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; performans bilgisi başlığı altında meydana gelen bazı sapmalar için herhangi bir açıklama yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 3:Sapma Nedenleri İçin Açıklama Yapılmadığı Tespit Edilen Bazı Performans Göstergelerine İlişkin Tablo

Performans Göstergeleri		Gösterge (Hedeflenen)	Uygulama (Gerçekleşme)	Sapma
SA01SH01	İlk Yardım Eğitimi Verilen Kişi Sayısı	5.500	4.560	940
SA01SH02	İtfaiye İstasyonu Sayısı	127	122	5
SA01SH03	Farkındalık Artırma Eğitimlerine/Etkinliklerine Katılan Kişi Sayısı	700.000	641.533	58.467
SA02SH05	Düşük Emisyonlu Toplu Ulaşım (Minibüs-Taksi Dolmuş) Aracı Sayısı	6.000	4.994	1.006
SA02SH06	Engellilere Uygun Toplu Ulaşım Araç Oranı (Otobüs, Taksi Dolmuş, Minibüs ve Deniz Araçları)	%100	%80	%20
SA04SH01	Su Ürünleri Halinin Hijyen Standartlarına Uyum Oranı	%100	%94	%6

Yukarıda açıklanan nedenler doğrultusunda, İdare tarafından sapmalara ilişkin açıklama yapılması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Değerlendirme Modelimiz, "Çok İyi", "İyi", "Orta", "Kötü" ve "Çok kötü" olmak üzere 5'li skala üzerinden tanımlanmıştır. Sapma değerleri bu model çerçevesinde değerlendirilmekte olup seviye değişikliğine neden olmayan orandaki sapmalar tolerans sınırlarında kabul edilmiş, değerlendirme modeli bu şekilde kurgulanmıştır. Bu husus Faaliyet Raporunun Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi bölümünde de ayrıca ifade edilmiştir.

İdaremizce performans gösterge gerçekleşmeleri, belirlenen sapma değerleri çerçevesinde değerlendirilmiş olup tolerans değerlerin altında veya üstünde kalan göstergeler için sapma nedenleri açıklanmıştır.

Bu çerçevede 2018 yılı Faaliyet Raporu kurum performans karnesinde yer alan göstergelerin de hedef değerlerinde, ± % 20 seviyelerine kadar olan gerçekleşmeler normal değer arasında kabul edilmiştir. Sonucunda 19'u pozitif, 31'i negatif olmak üzere toplam 50 adet sapma olmuştur. Tolerans değerinin altında ve üstünde olan göstergelerin sapma nedenleri performans sonuçları tablosunda paylaşılmıştır.

Önümüzdeki dönem Stratejik Plan çalışmalarında "Değerlendirme Modelinin" bu eleştiriler doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi planlanmaktadır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; İdare tarafından bir performans değerlendirme modeli geliştirildiği, bu model çerçevesinde belli seviyeleri aşmayan sapmaların normal kabul edildiği, söz konusu modelin bulgu doğrultusunda gözden geçirileceği ifade edilmiştir.

Bu aşamada belirtilecek ek bir husus bulunmamakla birlikte İdare tarafından bulguda belirtilen eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net