



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	64

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: İştiraklerin Beş Yıllık Sermaye Artışı ve Kâr/Zarar Durumu Tablosu.....	20

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
KAYTUR AŞ	Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi A.Ş.
KCETAŞ	Kayseri ve Civarı Elektrik Türk AŞ
KEPSAŞ	Kayseri Elektrik Perakende Satış AŞ
KHK	Kanun Hükmünde Karaname
ULAŞIM AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
2. Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Tamamının Mali Tablolarda Görünmemesi
3. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
4. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Alımların Doğrudan Gider Yazılması

B. Diğer Bulgular

1. Birim Fiyatlı Mal ve Hizmet Alımlarında Yapılan İş Artışlarının İhtiyaca Göre Belirlenmemesi
2. Büyükşehir Belediye İştiraklerinin Bazılarının Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması
3. Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi
4. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
5. Fiilen Gerçekleştirilen İş Miktarlarına Göre Yapılması Gereken Fiyat Farkı Ödemelerinin İş Programına Göre Ödenmesi
6. Gecekondu Fonu Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması
7. İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi
8. İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi
9. İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi
10. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

11. Kurum Araçlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Devredilmesi
12. Muhtelif Malzeme Taşıyan Araçlara İstiap Haddini Aşan Yüklemelerin Yapılması
13. Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması
14. Taşınmazların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi
15. Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi
16. Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasına İlişkin Olarak Yapılan Harcamalar ile İdarece Yapılan Yatırım Giderlerinin Mahsubunun Yapılmaması
17. Yapım İşlerinde İş Artış ve İş Eksilişine İlişkin Gerekçelerin Yeterli Olmaması
18. Yapım İşlerinde Yeni İş Kalemi Miktarlarının Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılmasına Engel Olacak Şekilde Belirlenmesi
19. Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi
20. Yeni Birim Fiyat Tespitinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Aykırı Yapılması
21. Yüklenici Firma Sahibinin Çok Sayıda Yapım İşinde Şantiye Şefi Olarak Kendisini Bildirmesi ve Teknik Personel Bildirimlerinin Kontrolünde Eksiklikler Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 70 üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisi 2023 yılında 20 toplantı yapmış 675 karar almıştır. Büyükşehir Belediye Encümeni 2023 yılında 52 toplantı yapmış 2280 karar almıştır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sivil Savunma Uzmanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 24 Daire Başkanlığı ve 1 adet 1. Hukuk Müşavirliği olmak üzere toplam 25 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1126	672
Sözleşmeli Personel		69
Kadrolu İşçi	825	79
Geçici İşçi		
Toplam	1951	820
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		3111

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır. Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak Bakanlar Kurulunun 14.12.1989 tarih ve 89/14886 sayılı kararı ile kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya hissedarı olduğu 15 şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin

veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Kayseri Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	223.575.000	152.800.000	+3.181.293,72 -18.486.000	361.070.293,72	360.570.158,54	500.135,18
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	45.830.000	7.000.000	+1.038.904,99 -9.590.000	44.278.904,99	44.108.435,34	170.469,65
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.071.296.000	619.000.000	+178.280.640,11 -183.031.452,73	1.685.545.187,38	1.670.380.413,03	15.164.774,35
04	Faiz Giderleri	0,00	39.680.000	12.000.000	+65.075.460,49	116.755.460,49	114.501.317,44	2.254.143,05
05	Cari Transferler	0,00	512.159.000	27.382.000	+206.252.970,02 -18.707.000	727.086.970,02	726.534.399,65	552.570,37
06	Sermaye Giderleri	0,00	2.128.174.000	1.609.879.000	+449.235.453,34 -805.854.455,47	3.381.433.997,87	3.374.656.046,71	6.777.951,16
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.002.965.000	71.939.000	+611.113.225,53 -2.189.040	1.683.828.185,53	1.680.856.028,79	2.972.156,74
08	Borç Verme	0,00	1.000	0,00	0,00	1.000	0,00	1.000
09	Yedek Ödenek	0,00	476.320.000	0,00	-476.320.000	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	5.500.000.000	2.500.000.000	+1.514.177.948,20 -1.514.177.948,20	8.000.000.000	7.971.606.799,50	28.393.200,50

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 5.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde ek bütçe ile verilen 2.500.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 8.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 7.971.606.799,50 TL bütçe gideri yapılmış, 28.393.200,50 TL tutarında ödenek iptal edilmiş, 2024 yılına ödenek devredilmemiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	20.075.000	23.943.592,65	3.181,85	23.940.410,80	119,25
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	371.400.000	345.358.155,61	4.041.758,64	341.316.396,97	91,89
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	550.000.000	73.614.388,69	50.000	73.564.388,69	13,37
05- Diğer Gelirler	5.347.425.000	4.613.256.935,73	1.256.187,75	4.612.000.747,98	86,24
06- Sermaye Gelirleri	1.011.100.000	717.290.815,13	-	717.290.815,13	70,94
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-11.000.000	-	-	-	-0
Toplam	7.289.000.000	5.773.463.887,81	5.351.128,24	5.768.112.759,57	79,13

2023 yılında bütçe gelirleri öngörülene göre %79,13 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe

gelirlerinin öngörülene göre düşük gerçekleşmesi, taşınmaz satışlarının beklenenden düşük olması nedeniyle sermaye gelirlerinin %70,94 oranında gerçekleşmesi, diğer taraftan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %91,89 oranında, alınan bağış ve yardımların %13,37 oranında, diğer gelirlerin %86,24 oranında beklenenin altında gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	361.070.293,72	360.570.158,54	99,86
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	44.278.904,99	44.108.435,34	99,61
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.685.545.187,38	1.670.380.413,03	99,10
04- Faiz Gideri	116.755.460,49	114.501.317,44	98,06
05- Cari Transferler	727.086.970,02	726.534.399,65	99,92
06- Sermaye Giderleri	3.381.433.997,87	3.374.656.046,71	99,79
07- Sermaye Transferleri	1.683.828.185,53	1.680.856.028,79	99,82
08- Borç Verme	1.000	-	-
09- Yedek Ödenekler	-	-	-
Toplam	8.000.000.000	7.971.606.799,50	99,64

2023 yılında bütçe giderleri, başlangıç bütçesi 5.500.000.000 TL ve ek bütçe 2.500.000.000 TL olmak üzere toplam 8.000.000.000,00 TL tutarında belirlenen ödeneye göre %99,64 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar ise %44,93 oranında aşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	8.103.839,33	12.229.879,42	23.943.592,65	50,91	95,78
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	158.496.410,07	205.264.355,88	345.358.155,61	29,50	68,25
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	8.601.202,00	72.165.718,37	73.614.388,69	739,01	2,01
Diğer Gelirler	1.330.625.880,20	2.465.604.520,64	4.613.256.935,73	85,29	87,10
Sermaye Gelirleri	263.914.242,86	314.863.972,52	717.290.815,13	19,30	127,81
Toplam	1.769.741.574,46	3.070.128.446,83	5.773.463.887,81	73,47	88,05
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.736.770,40	9.185.979,71	5.351.128,24		
Net Toplam	1.768.004.804,06	3.060.942.467,12	5.768.112.759,57	73,12	88,44

2022 yılı net bütçe gelirleri 2021 yılına göre 1.292.937.663,06 TL tutarında ve %73,12 oranında artış göstermiştir. Bu artışın 1.134.978.640,44 TL tutarındaki kısmı diğer gelirlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır.

2023 yılı net bütçe gelirleri ise 2022 yılına göre 2.707.170.292,45 TL tutarında (%88,44 oranında) artış göstermiştir. Bu artışın da 2.147.652.415,09 TL'lik kısmı yine diğer gelirler kalemindeki artış ile ilgilidir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	95.557.877,52	164.679.613,51	360.570.158,54	72,33	118,95
SGK Devlet Prim Giderleri	14.678.072,37	26.030.643,08	44.108.435,34	77,34	69,45
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	405.405.321,11	849.931.193,24	1.670.380.413,03	109,64	96,53
Faiz Giderleri	66.492.122,43	53.462.040,69	114.501.317,44	(-) 19,59	114,17
Cari Transferler	90.403.601,68	377.206.611,94	726.534.399,65	317,24	92,61
Sermaye Giderleri	603.827.418,68	1.908.320.804,40	3.374.656.046,71	216,03	76,84
Sermaye Transferleri	462.061.895,63	536.331.835,81	1.680.856.028,79	16,07	213,40
Toplam	1.738.426.309,42	3.915.962.742,67	7.971.606.799,50	125,25	103,57

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 2.177.536.433,25 TL tutarında ve %125,25 oranında artış göstermiş, 2023 yılında ise 2022 yılına göre 4.055.644.056,83 TL tutarında ve %103,57 oranında artış göstermiştir.

2023 yılında 2022 yılına göre %103,57 düzeyindeki yüksek oranlı artışta, yıl içinde yapılan yatırımlar nedeniyle sermaye giderlerinin %76,84 oranında, çeşitli destek ödemeleri ve şirket zararlarının karşılanması nedeniyle cari transferlerin %92,61 oranında, mal ve hizmet alım giderlerinin %96,53 oranında artması etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 5.164.355.090,13 TL, faaliyet geliri 5.971.417.674,82 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 807.062.584,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kaymek Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ	22.000.000,00	22.000.000,00	100,00
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	162.500.000,00	162.061.250,00	99,73
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	30.000.000,00	29.673.000,00	98,91

4	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	411.000.000,00	404.861.016,30	98,51
5	Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi AŞ	93.450.000,00	93.197.685,00	99,96
6	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	23.810.000,00	99,21
7	Kayseri Büyükşehir Enerji Tarım Hayvancılık Ticaret AŞ (YAKTAŞ)	5.850.000,00	4.290.000,00	73,33
8	Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	81.195.412,22	32,81
9	Kayseri KCETAŞ	288.288.000,00	98.055.397,44	34,01
10	KEPSAŞ AŞ	63.000.000,00	21.428.190,00	33,72
11	Dünya Ticaret Merkezi AŞ	250.000,00	55.000,00	22,00
12	Kayseri Gaz AŞ	6.500.000,00	650.000,00	10,00
13	Kay-Ser AŞ	15.120.000,00	270.000,00	1,78
14	Kayseri Elektrik Üretim AŞ	80.000.000,00	60.000,00	0,08
15	Er Yağ AŞ	5.000.000,00	3.048,00	0,06
TOPLAM		1.454.408.000,00	941.820.200,26	

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Kaymek Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	411.000.000,00	2.028.983,70	0,49
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	31.000.000,00	27.900,00	0,09
		Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	162.500.000,00	438.750,00	0,27
		Kayseri KCETAŞ	288.288.000,00	25.695.109,44	8,91
		KEPSAŞ AŞ	63.000.000,00	5.614.875,00	8,91
		Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	23.516.419,05	9,50
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	411.000.000,00	4.110.000,00	1,00
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	31.000.000,00	310.000,00	1,00

3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	190.000,00	0,79
4	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	610.122,176	0,24656

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim 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 süreçler ile 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 tarih 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.

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesi konusunda İdarenin tüm birimlerini kapsayan bir çalışmanın mevcut olmaması nedeniyle eksiklikler, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 6 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1’i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları bulunmaktadır.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları belirli ölçülerde tamamlanmış olup halen İdarede yukarıda da belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi

tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda bulunan, meclis kararı ile işletme haklarının belirlenen sürelerde geçerli olmak üzere Büyükşehir Belediyesine ait şirketlere devredilen otopark, büfe ve sosyal tesis, vb. taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinde; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği, ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden, meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen söz konusu taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılacağı anlaşılmaktadır. Hal böyle iken, işletme hakkı devredilen varlıkların, yılsonu bilançosunda “Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı” nda bulunmadığı, dolayısıyla muhasebe kayıtlarının “Tam Açıklama İlkesi” açısından önemli bir eksiklik oluşturduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, işletme hakkı şirketlere devredilen taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Tamamının Mali Tablolarda Görünmemesi

Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketlerin sermaye artırımına ilişkin muhasebe kayıtlarında, ödenmeyen tutarların takibi için 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmaması suretiyle hatalı işlem tesis edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara (şirketlere) nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241 no'lu hesapta izleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 184 ve 185'inci maddelerine göre sermaye taahhüt tutarlarının 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilmesi ve bu taahhütler yerine getirildiğinde ise ilgili tutarların 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyenin bir şirketine sermaye taahhüdü altına girmesi durumunda, söz konusu taahhüt tutarının tamamı için 241 no'lu hesap borç, 247 no'lu hesaba alacak kaydı yapılmalıdır. Bundan sonra ödenen sermaye tutarlarının; 247 no'lu hesap borçlu ve ödemeye esas ilgili aktif hesap alacak çalışarak ve bunun yanı sıra bütçe gider kaydı da yapılarak sermaye taahhütleri hesabından düşülmesi gerekmektedir. Bu suretle mali tablo okuyucuları, bilançoda 241 no'lu hesaba bakarak, Belediyenin ilgili şirketteki toplam sermaye tutarını görebilecek; 247 no'lu hesaba bakarak ise taahhüt edilen ancak henüz ödenmemiş bulunan sermaye tutarını görebileceklerdir.

Yapılan incelemede; Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından şirketlere sermaye artırımını taahhüdünde bulunduğu, 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına kayıt yapıldığı ancak taahhüt edilen sermayenin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın 247 no'lu hesaptaki kayıt, 320- Bütçe Emanetleri Hesabına alınarak kapatıldığı anlaşılmıştır. Yerine getirilmeyen sermaye taahhüdünün 320- Bütçe Emanetleri hesabında izlenmesi durumunda; daha sonraki yıllarda (taahhüt yerine getirildiğinde; yerine getirilen kısım kadar tutar) da hatalı şekilde bütçe emanetine alınan yılın bütçe gideri olarak yansımaya neden olacaktır.

Sonuç olarak, yerine getirilmeyen sermaye taahhütlerinin 320- Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 247- Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi, taahhütler yerine getirildikçe 247 no'lu

hesaptan çıkışların yapılması ve yine taahhüt ödemeleri gerçekleştiğinde, gerçekleşen tutarın bütçe giderleri hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir. Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir. Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı ayrıca bu hususun 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı halde bulguya ilişkin gerekliliklerin 2023 yılı içinde yerine getirilmediği ve belirtilen nedenlerle de mali tablolarda 250- Arsa ve Araziler, 251- Yeraltı ve Yerüstü ve 252-Binalar Hesaplarında eksik bilgi oluşmasına neden olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden yapılarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 4: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Alımların Doğrudan Gider Yazılması

Büyükşehir Belediyesince 2023 yılı içerisinde satın alınan bazı yazılım ve yazılım güncelleme alımlarının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 210'uncu maddesinde; Haklar hesabının bir bedel karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediye hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2023 yılı içinde satın alınan yazılım ve yazılım güncelleme alımlarının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bu durum, Bilançoda 260-Haklar Hesabının belirtilen tutar kadar eksik, Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630-Giderler Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmıştır.

Belediye tarafından bir bedel karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Birim Fiyatlı Mal ve Hizmet Alımlarında Yapılan İş Artışlarının İhtiyaca Göre Belirlenmemesi

İdarenin yapmış olduğu birden çok kalemden oluşan birim fiyatlı mal ve hizmet alımlarında yapılan iş artışlarında ihtiyacın göz önünde bulundurulmadan teklif birim fiyat cetvelinde yer alan bütün kalemlerin üst limitten %20 oranında arttırıldığı ancak uygulama süresinde bunların bazılarının artırılan oranda gerçekleştirildiği bir kısmının ise ya hiç gerçekleşmediği ya da çok az miktarda gerçekleştirildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde;

“Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. ...” denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi” başlıklı 26'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

“26.1. 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinde birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımları sözleşmelerinde;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

Şartlarıyla sözleşme bedelinin % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilceği belirtildiğinden; sözleşme bedelinin % 20'sine kadar iş artışı, birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımları için söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla götürü bedel üzerinden sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımlarında iş artışı söz konusu olmayacaktır.

26.2. Süreklilik arz eden ve birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanununun 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.

26.3. Birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesi çerçevesinde iş artışı ve iş eksilişinde aşağıdaki hususların esas alınması gerekmektedir:

1) İş artışı veya iş eksilişinde temel kural her bir kaleme kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır.

2) Alıma konu bazı mal kalemi veya kalemlerinde bu kalemlerin her birinin tutarının %20'sinden çok olmamak üzere iş eksilişi yapılmış olması ve sözleşme tutarının da aşılmaması şartıyla diğer mal kalemi veya kalemlerinde söz konusu kalem tutarının %20'sinden fazla iş artışı yapılabilir." hükümleri yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerinden, birim fiyatlı mal alımlarında, iş artışı ve eksilişinin her bir kaleme %20'si oranına kadar yapılabileceği, yine hizmet alımlarında da benzer nitelikte miktarlar üzerinden gerçekleştirilebileceği, anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; idare tarafından rutin olarak kullanılan ve her yıl ihalesi gerçekleştirilen agrega, asfalt, beton kilitli parke vb. temini ile bu ürünlerin nakli işlerine ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan bütün kalemlerde %20 oranında iş artışı onayının rutin olarak alındığı görülmüştür. Şöyle ki iş artış onayı alınmadan önce hiç imalat gerçekleştirilmemiş kalemlerde dahi iş artışı öngörüldüğü ve iş sonu miktarının yine "0" olarak tamamlandığı görülmektedir. Yani işte hiç ihtiyaç duyulmayan imalat kalemlerinde dahi %20 oranında iş artışı kararı alınmaktadır.

Sonuç olarak; İdare tarafından ihtiyaçlar optimum şekilde planlanmalı, ihtiyaç dahilinde olmayan mal ve hizmetler ihale konusu yapılmamalı ve iş artışı kararları gerçekçi ve ihtiyaca yönelik olmalıdır.

BULGU 2: Büyükşehir Belediye İştiraklerinin Bazılarının Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinden, "Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş." (Ulaşım AŞ) ve "Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi A.Ş." (Kaytur AŞ) genel itibarıyla her yıl ciddi miktarda zarar etmekte, bu şirketler için muhtelif sebeplerle sermaye artırımını yapmaktadır.

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

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

kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur...” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun gelirlere ilişkin 23’üncü maddesinde; belediye iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından belirlenecek oranda alınan hisseler gelirler arasında, aynı Kanun’un giderlere ilişkin 24’üncü maddesinde; belediyenin kuruluşuna katıldığı şirketlere ilişkin ortaklık payı giderler arasında sayılmıştır.

İdarenin iştiraki olan zarar eden söz konusu iki şirketin son beş yıldaki kâr/zarar durumu, sermaye artışlarının incelenmesi neticesinde; ayrıntıları aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, İdarenin zarar eden iştiraklerinde beş yıllık dönemde sermaye artışı için toplamda 1.671.768.605,26 TL aktarıldığı, bu iştiraklerin beş yıllık toplam zararının ise (-) 1.364.250.808,11 TL olduğu tespit edilmiştir. İştiraklerin zararları İdare kaynaklarından finanse edilmektedir.

Tablo 9: İştiraklerin Beş Yıllık Sermaye Artışı ve Kâr/Zarar Durumu Tablosu

ULAŞIM AŞ SERMAYE HAREKETLİLİĞİ (2019-2023 YILLARI)				
YIL	ARTIRIM	AZALTIM	SERMAYE	KAR/ZARAR
2019	38.500.000,00		50.000.000,00	(-) 79.435.169,61
2020-1	63.000.000,00	49.000.000,00	64.000.000,00	(-) 157.381.495,39
2020-2	85.268.605,26	51.268.605,26	98.000.000,00	
2020-3	60.000.000,00	97.000.000,00	61.000.000,00	
2021-1	55.000.000,00	60.000.000,00	56.000.000,00	(-) 183.144.133,94
2021-2	60.000.000,00	55.000.000,00	61.000.000,00	
2021-3	80.000.000,00		141.000.000,00	
2022-1	100.000.000,00	130.000.000,00	111.000.000,00	(-) 445.090.595,77
2022-2	130.000.000,00	67.000.000,00	174.000.000,00	
2022-3	70.000.000,00		244.000.000,00	
2023-1	140.000.000,00	243.000.000,00	141.000.000,00	(-) 434.374.332,24
2023-2	150.000.000,00	140.000.000	151.000.000,00	
2023-3	150.000.000,00	150.000.000,00	151.000.000,00	

2023-4	400.000.000,00	140.000.000,00	411.000.000,00	
TOPLAM	1.581.768.605,26	1.182.268.605,26		(-) 1.299.425.726,95
KAYTUR AŞ SERMAYE HAREKETLİLİĞİ (2019-2023 YILLARI)				
YIL	ARTIRIM	AZALTIM	SERMAYE	KAR/ZARAR
2019			2.450.000	(-) 2.548.643,59
2020	5.000.000,00		8.450.000,00	(-) 3.954.634,03
2021	10.000.000,00		18.450.000	(-) 4.280.466,56
2022	25.000.000,00		43.450.000,00	(-) 24.541.336,98
2023	50.000.000,00		93.450.000,00	(-) 29.500.000,00
TOPLAM	90.000.000,00			(-) 64.825.081,16
GENEL TOPLAM	1.671.768.605,26	1.182.268.605,26		(-) 1.364.250.808,11

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulmasında birçok amaç bulunmakla birlikte, belediyeler açısından temel amaç, özel hukuktan kaynaklanan avantajlardan yararlanarak yerel kamu hizmetlerini daha aktif ve verimli yerine getirmektir. Ancak bu şirketlerin sürekli zarar etmesi ve sermaye artırımını yoluyla bu zararların İdare bütçesinden düzenli olarak karşılanması kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına sebep olmaktadır.

İdarenin, sürekli zarar eden şirketlerin düzenli olarak sermaye artırımını ile zararlarını bütçeden karşılamak yerine, bu şirketlerin zarar etmesini engelleyecek tedbirleri alarak kamu kaynaklarını daha verimli alanlarda kullanması gerekmektedir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi

Gesi Belediyesi tarafından 2000 yılında ihale edilen, 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine geçen 12 adet halk otobüsü hattının kiralanmasına ilişkin ihale şartnamesi ve sözleşmesinde çalışma süresi 10 yıl olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi tarafından süre bitiminde yeniden ihale konusu yapılmadığı, Encümen kararıyla sürenin 49 yıl olarak belirlendiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanun'larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın mevzuat çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere

göndürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere göndürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörölmüş olması zorunludur. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere göndürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir.

Gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanun’da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği hükmüne istinaden İçişleri Bakanlığı’nın 01.06.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile “...işlemlerinin açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 25 adet hat imtiyazının devredilmesine” olur verilmiştir. Sözleşmeleri 27.07.2000 (1 adet), 18.07.2000 (1 adet), 03.08.2000 (3 adet), 22.08.2000 (6 adet) ve 01.09.2000 (1 adet) tarihinde imzalanan ve ihale edilen 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinin “Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi” başlıklı 7’nci maddesinde, “A) Kesin teminat hattın son taksiti ödendikten sonra Belediyeye hiçbir borcu kalmaz ise iade edilir. GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede tutulur, teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir.” ve 26’ncı maddesinde, “Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır.” denilmiş ve aynı hükümler sözleşmede de yer almıştır.

Şartnamede ve sözleşmede süreye ilişkin açık hüküm bulunmamakla birlikte, şartname ve sözleşmede yer alan “Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır.” hükmünün delaletiyle 2886 sayılı Kanun’un, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz...” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu ve bu işte de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim şartname ve sözleşmenin “Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi” başlıklı 7’nci maddesinde yer alan, “ GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede tutulur, teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir.” ifadesinden de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır.

İhaleyi alan 12 kişiden 11'i tarafından açılan taraflar arasında yapılan sözleşmenin hukuki niteliği ve sözleşmenin tespiti davasında Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2002/399, K:2003/551 sayılı kararıyla,

“...1580 sayılı kanununun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre, 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiği” görüşü ile taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin 26. maddesinde bu doğrultuda bulunması nedeniyle taraflar arasında yapılan sözleşme süresinin 10 yıllık olduğunun tespitine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

HÜKÜM:

Açıklanan nedenlerle, Davacılar ile davalı Gesi Belediyesi arasında düzenlenen Özel Halk Otobüsleri işletme sözleşmesi Belediye sınırları içerisindeki toplu taşımacılık hizmetlerinin 1580 sayılı kanununun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiğinden 10 yıl olarak yapıldığının tespitine,” denilmiş ve sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair verilen kararın temyizi üzerine Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesinin 13.10.2005 tarih 2005/10786-15119 sayılı kararı ile mahkeme kararının onanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir. Davacılar vekili karar düzeltme ve akabinde davadan feragat ettiklerine dair dilekçe vermişlerdir. Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesi 05.05.2011 tarih ve 2011/6665-7297 sayılı kararı ile feragat nedeniyle işlem yapılmak üzere dosya bozulmuş ve yerel mahkemeye gönderilmiştir. Bunun üzerine Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin 28.06.2011 günlü E:2011/311, K:2011/389 sayılı kararında,“...Dava, taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin hukuki niteliğine göre süresinin tespiti talebi olup, sonuçta sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair mahkememizce daha önce verilen karar Yargıtayca onandığı, karar düzeltme aşamasında davacılar vekilince dava ve taleplerinden feragat edilmiş olup, bu nedenle bozulup mahkememize gönderildiği, Yargıtay bozma ilamına mahkememizce uyulduğu, bu aşamada davalı Melikgazi belediyesi yanında feri müdahil olduğunu belirten ... ve arkadaşları vekilince müdahillik talebinde bulunulduğu, öncelikle müdahale dilekçesinin harçsız olduğu, ayrıca feragat Hukuk Usulü Muhakemeleri kanununa göre davayı sonlandıran taraf işlem olmakla, ayrıca davacı davasından feragat ederek kendi aleyhine olarak bir daha dava açamayacak şekilde feragat ettiğinden davalı yanında feri müdahil olmak istemekle hukuki yarar da olmadığından tüm deliller ile davacılar vekilinin feragat vekalette yetkisi bulunan

vekaletnameye dayalı feragat beyanları dikkate alınarak davanın feragat nedeniyle reddine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

H Ü K Ü M:

Açıklanan nedenlerle; I-Feragat nedeniyle davanın reddine” denilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Encümeninin 17.06.2011 tarih ve 25-468 sayı ve “Gesi İlk Kademe Belediyesinden gelen özel halk otobüslerinden sözleşmesi biten ve çalışmaları durdurulan 12 adet otobüs hakkında bir karar verilmesi hususunda hazırlanan komisyon raporu” kararında,

“ ...

Hat sahipleri sözleşmenin hukuki niteliği ve olası süresiyle ilgili olarak İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi Prof Dr. mütalaa talep etmişlerdir. Mütalaada imtiyaz sözleşmesinin normal sözleşmelerden daha uzun olması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satışları ile Gesi belediyesince gerçekleştirilen hat satışları mukayese edildiğinde Gesi Belediyesi hat satış bedellerinin düşük olduğu gözlemlenmiştir.

Bu nedenle, aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satış bedellerinin TEFE oranlarıyla güncellenmesi neticesinde tüm otobüslerin katlandıkları maliyet ile sağlanan fayda arasında denge oluşturmak ve kendi aralarında iş barışını sağlamak amacıyla Gesi Belediyesinden gelen 38 DF 542, 38 DE 584, 38 DA 829, 38 DE 821, 38 DE 196, 38 DE 583, 38 LP 756, 38 KC 960, 38 EU 705, 38 PF 600, 38 DF 805, 38 DE 723 plakalı araçların ekte sunulan hesap tablosuna göre plaka başına Belediyeye 200.324,00TL ödenmesi halinde araçların çalışma sürelerinin 5393 Sayılı Kanununun 15. Maddesinde “Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” hükmü çerçevesinde ilk ihale tarihinden itibaren 49 yıl olarak tespit edilmesi hususunun uygun olacağı” belirtilmiştir.

Söz konusu araçlar ile ilgili hazırlanan komisyon raporunun ve hesap tablosunun kabulü ile yukarıda plakaları yazılı olan otobüslerden 01.07.2011 tarihinden 31.12.2011 tarihine kadar 200.324.00TL'yi 6 eşit taksitle ödeyenlerden faiz alınmamasına, bu tarihten sonra ödeme yapanların ise borç bakiyesi için birer ay arayla azami 24 eşit taksitte yasal faizi ile birlikte ödemelerine ayrıca araç sahiplerinin Encümen kararını kabul ettiklerine dair dilekçe vermeleri kaydıyla araçlarının çalışmalarına izin verilmesine ve gereği için evrakın Makine Bakım Onarım Daire Başkanlığı-Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na tevdiine oy birliği ile karar verildi.” denilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır. Söz konusu hatlar imtiyaz iznine ilişkin olarak kiraya verilmiş olsa da, yukarıda belirtildiği üzere şartname ve sözleşmedeki sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca davacıların sürenin tespitine ilişkin açtıkları davanın sonucunda mahkemenin süreyi 10 yıl olarak kabul etmesi, bu kararın Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesince oybirliğiyle onanması sürenin 10 yıl olduğunu göstermektedir. Davacıların karar düzeltme aşamasında feragat etmeleri nedeniyle daha sonra davanın reddine karar verilmesi bu gerçeği değiştirmemektedir.

2020, 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; bağlayıcılığı olmayan bir görüşe dayanılarak 2011 yılında alınan Encümen kararıyla, hesaplama yapılarak ve ilave bedel alınarak sürenin 49 yıl olarak kabul edilmesi, işin ihale edildiği şartname, sözleşme hükümlerine aykırıdır. Encümenin kendisine tanınmayan yetkiyle bu hatların süresini 49 yıla uzatması hukuken mümkün değildir. Hatları kiralayanlardan sürenin uzatılması karşılığı alınan ilave bedellerden kullanılmayan süreye isabet eden kısmının iade edilmesi ve 2011 yılından itibaren Kanun'a aykırı olarak alınan Encümen kararlarıyla süresi uzatılan halk otobüsü hatlarının çalıştırılmasına ilişkin olarak yeniden ihale açılması gerekmektedir.

BULGU 4: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların, trafo alanı olarak kullanılmak üzere elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasında "Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer Yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde; "(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanununun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya

irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü almış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır.” hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hâsıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediye tarafından mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların trafo inşası sebebiyle elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği tespit edilmiştir. Elektrik enerjisinin dağıtım faaliyetini yürütmek üzere kurulmuş özel şirketlere kamu idaresi tarafından taşınmaz tahsis edilmesi, yukarıda belirtilen düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine istinaden yapılan trafo tahsislerine ilişkin iş ve işlemlerinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Fiilen Gerçekleştirilen İş Miktarlarına Göre Yapılması Gereken Fiyat Farkı Ödemelerinin İş Programına Göre Ödenmesi

Belediyenin bir kısım ihalelerine ilişkin fiyat farkı ödemelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre işin fiilen yapıldığı tarih ve miktarlar yerine iş programının esas alındığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin “İş programı” başlıklı 12’nci maddesinde,

“12.1.Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir.

(...)

12.3. İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Sözleşme ekleri arasında yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş programı” başlıklı 17’nci maddesinde ise yüklenicinin, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği ve idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın “İş programı ve ödenek dilimi” başlıklı 7’nci maddesinde ise sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programının hazırlanarak idarenin onayına sunulacağı; herhangi bir aya ait nihai iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanının esas alınacağı; idarenin talebi olmaksızın yüklenici iş programına nazaran daha fazla iş yapması durumunda ise işin fiilen yapıldığı ayın esas alınarak fiyat farkı hesaplanacağı belirtilmiştir.

Görüleceği üzere yükleniciye ödenecek fiyat farkı, imalatın iş programına uygunluğuna göre hesaplanır. Yüklenicinin iş programında öngörülen aylık iş tutarının gerisinde kaldığı durumlarda, sonraki ayda yapılacak işler için fiyat farkı hesabı, eksik gerçekleşen iş miktarı tamamlanıncaya kadar uygulama ayı ile ödenek ayı endeksi kıyaslanarak düşük olan endeks üzerinden hesaplanır. Ancak bazı ihalelerde yüklenicinin yapmış olduğu imalat miktarına göre değil mevcut iş programında o ay için varsayılan miktara göre fiyat farkı hesaplamasının yapıldığı ve endeks kıyaslamasına girilmediği görülmektedir. Bu durum yüklenicinin iş programından eksik veya fazla iş yapıyorsa olması gerekenden fazla ödeme almasına sebebiyet vermektedir.

Yukarıda bahsi geçen hataların yapılmaması için, hakedişlerin mümkün olduğunca aylık düzenlenmesi, çeşitli sebeplerle aylık düzenlenemiyorsa her ay yapılan işlerin icmalinin yüklenici ile çıkarılarak aylık imalat miktarlarının karşılıklı olarak tespitinin yapılması ve tutanağa bağlanması, eğer tutanağa bağlanmıyorsa şantiye defterinin mevzuata uygun tutulması sağlanarak aylık imalat miktarlarının tespitinin yapılmasının sağlanması, yükleniciye ödenecek

fiyat farkı hesabının, yukarıya alınan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Gecekondu Fonu Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde hazineye ait taşınmazların satışından elde edilen gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerin bir kısmının gecekondu fonu hesabına aktarılmadığı, aktarılan tutarların ise amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10' unun, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği düzenlenmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılacağı açıklanmıştır. Buna göre, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılacak bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2023 yılı içinde, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan belediyeye aktarılan ve gecekondu fonu hesabına alınan tutarın mevzuatta öngörülen amaca yönelik kullanılmadan Belediye cari hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 775 sayılı Kanun'a uygun olarak, gecekondu fon hesabında yer alan tutarların, gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 7: İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi

Belediye iş ve işlemlerinde yapılan incelemelerde; belediyenin mal, hizmet ve yapım işine ilişkin ihalelerinde süre uzatımlarının çok fazla olduğu, birçok iş için ihale dokümanında işin bitirilmesi gereken süreleri oldukça aşan miktarlarda süre uzatımlarının verildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Mücbir Sebepler" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir:

- a) Doğal afetler.*
- b) Kanuni grev.*
- c) Genel salgın hastalık.*
- d) Kısmî veya genel seferberlik ilânı.*
- e) Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.*

Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur" hükmüne yer verilmiştir.

Kamu İhale Sözleşmeli Kanunu'nda yer verilen bu hükümlere istinaden çıkarılan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"(1) İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.

...

(4) İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.

(5) Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır. ...” hükmüne yer verilmiştir. Yine Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ile Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşmede de işin süresi ve sürenin uzatılması başlığı altında benzer düzenlemelere yer verilmiştir. Yüklenicinin kusuru olmadan yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi sebeplerin ortaya çıkması durumunda da idarece süre uzatımında bulunulabileceği belirlenmiştir.

Her ne kadar Kamu İhale Kurumu tarafından yüklenicinin herhangi bir kusuru olmadan idarenin kusurundan kaynaklanan durumlarda süre uzatımı verilebileceği belirtilmiş ise de ilgili hüküm belli ilkeler gözetilerek ve idarenin kendi kusurundan kaynaklanan sebeplerle yükleniciyi zarara uğratmasının önüne geçilmesi içindir. İdarenin kusurunu ortadan kaldıran bir durum değildir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun

“Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 10'uncu maddesi;

“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.” hükmü,

“Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 11'inci maddesi;

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.” hükmü ile

“Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12’nci maddesi;

“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.” hükümleri gereğince kamu görevlileri kendilerine Kanun ve mevzuattaki diğer hükümler gereği verilen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirmekle sorumlu tutulmaktadırlar.

Ayrıca, Sayıştay Dairelerinde ve Temyiz Kurulunda kurumun vermiş olduğu süre uzatımlarına istinaden yapılan hatalı uygulamalara yönelik tazmin kararları ile, kamu görevlilerinin bu durumlarda sorumlu oldukları ortaya konulmaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle yüklenicinin kusuru olmaksızın yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi gerekçelerle süre uzatımına sebebiyet veren görevlilerin sorumluluğu doğmaktadır. Belediye kayıtlarında yapılan incelemelerde ihaleli işlerde süre uzatımı miktarlarının oldukça fazla olduğu, bazı işlerinde süre uzatımlarının iş artışlarına dayanmasına rağmen gerçekleştirilen iş artışı ile orantılı olmadığı tespit edilmiştir.

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

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere idare yapmış olduğu ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamaktan sorumludur. İdare tarafından 300 günde yapılması ön görülen bir işin makul olmayan süre uzatımları ile 500 günde yaptırılması birçok sakıncalar doğurmaktadır. Örneğin, işi 300 günde bitiremeyeceğini düşünen yüklenicilerin ihaleye teklif vermesini engelleyip rekabeti engelleyebileceği gibi idarenin güvenilirliğini de etkileyecektir.

2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, yukarıda belirtilen sebeplerle her ne kadar idarenin kusurundan kaynaklanan gerekçeler öne sürülerek süre uzatımı verilecek olsa da bu husus idareler tarafından sürekli başvuru olan bir yol olarak görülmemeli, ödenek planlaması ve iş süreleri daha öngörülü tespit edilmeli ve ihalelerde rekabeti engelleyici hususlara izin verilmemelidir.

BULGU 8: İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait yerlerde yapılan ilân ve reklamlara ilişkin vergi gelirlerinin ilçe belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (g) fıkrasında, "*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.*", "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (e) fıkrasında, "*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.*" "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin ikinci fıkrasında, "*büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.*" düzenlemeleri yer almaktadır. Anayasanın 73'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.02.2012 tarih ve 127 sayılı Kararı ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinin belediye sınırları ile mücavir alanları içindeki her türlü ilân ve reklam vergisine ilişkin hakları meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredilmiş, bu durumun mevzuata aykırı olduğu tespiti 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Bu rapordaki tespit üzerine Büyükşehir Belediye Meclisince 09.01.2017 gün ve 30 sayılı meclis kararı alınmıştır.

Bu kararda “Belediye Meclisinin 17.02.2012 gün ve 127 sayılı kararının Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporu ile yok hükmünde tavzih edilmesi ve 5216 sayılı Kanununun 27. Maddesi gereğince, 16 ilçemiz ile protokol yapılacağından protokol yapılması talebinin kabulüne oy birliğiyle karar verildi.” denilmiştir. Bu karara istinaden yapılan protokoller ile ilgili ilçe belediyesinin mücavir alan sınırları içerisindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki her türlü ilân ve reklam vergisinin tahakkuk ve tahsilatını yapacağı, yılı içerisinde tahsilatı yapılan ilân ve reklam vergilerinin tahakkuk, tahsilat ve denetimi için yapılan masraflar karşılığında her iki belediye arasında bu tahsilatın %50 oranında eşit olarak paylaşılacağı, hesaplanan tahsilat miktarının %50’sinin bir sonraki yılın Mayıs ayı sonuna kadar Kayseri Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanun ile devredilebileceği, büyükşehir belediyesinin kendi yetki alanındaki ilân ve reklam vergilerini devredemeyeceği anlaşılmaktadır. 2012 yılında alınan Meclis kararıyla ilân ve reklam vergi gelirlerinin tamamının ilçe belediyelerine verilmesinin mevzuata aykırı olduğu hususu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış ve bu rapor ilgi tutularak 2017 yılında alınan karar ve protokol ile ilân ve reklam vergi gelirlerinin %50’sinin ilçe belediyelerine verilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu bu uygulamanın da mevzuata uygun olmadığı 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilmiş ancak uygulama devam ettirilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ilân ve reklam vergisine ilişkin haklarının %50’sinin ilçe belediyelerine devrini düzenleyen ve mevzuata uygun olmayan işlemin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin verilecek hatlarla ilgili imtiyaz oluru alındığı, hatların verilmesine ilişkin şartname ve sözleşmede süre belirtilmemesine karşın verilen hatların süresinin 49 yıl olarak kabul edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında

yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*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, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

İhalelerin yapıldığı tarihte yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde, Büyükşehir dahilindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işletmek veya işletmek Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmek, 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 işletirilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. 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.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanacağı, 23.07.2004 tarih 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanun’ların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 3030 sayılı Kanun’larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

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

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

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, Esas No:2014/384 ve Karar No: 2014/1950 kararı, Esas No: 2011/1134 ve Karar No: 2012/2226 kararı ile Esas No: 2014/1735 ve Karar No: 2014/2859 kararı değerlendirildiğinde belediye'deki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği durumda sürenin bulunmadığı esas alınarak 49 yıl olarak esas alınmasının kabulü mümkün değildir.

Gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir. Ancak imtiyaz yoluyla verilmesi için Bakanlığın kararının olması verilen hattın 49 yıl olarak verildiği anlamına gelmemektedir. Bakanlık kararında süre belirtilmemekte, imtiyazın devredilmesi kararı verilmektedir. Kanunda azami süre kırkdokuz yıl olarak belirtilmiştir. İmtiyaz iznini alan belediye yapacağı ihalede sürenin kaç yıl olduğunu ihale şartnamesinde 20, 30, 40 veya 49 yıl gibi açıkça belirtmesi gerekir. Sürenin belirtilmediği durumda bu sürenin 49 yıl olduğu kabulünün temeli bulunmamaktadır. İmtiyaz suretiyle yapılan ihalede sürenin şartnamede belirtilmemesi durumunda, sürenin ya idare tarafından belirlenerek ilgililerin bu süreye karşı idari yargı yoluna giderek yargı kararına göre sürenin belirlenmesi, ya da idare tarafından sürenin belirlenmesi için tespit davası açılarak karar sonucuna göre işlem tesisi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği halde bu süreyi fiili olarak kırkdokuz yıl olarak kabul etmenin dayanağı bulunmamaktadır.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatlar imtiyaz şeklinde verilmiştir. İmtiyaz şeklinde verilme hattın bir şekilde kiralanmasıdır. Kira ile imtiyaz arasındaki fark süre yönündendir. Kiralamada süre 10 yılı geçemez iken, imtiyazda ise bu süre

49 yılı geçememektedir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi sınırlarında şehir içi ulaşımında çalışan AB plakalı halk otobüslerinden 55 tanesi imtiyaz izni ile ihale edilmiştir. İçişleri Bakanlığının 25.04.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile “...işlemlerde açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 100 adet otobüs ve hattının imtiyazının devredilmesine” olur verilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır.

55 Adet Hattın Verilmesi ile İlgili Bilgiler şu şekildedir:

27.07.2000 tarih ve 57/826 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 8 hat ve 01.08.2000 tarih ve 58/829 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 4 hat olmak üzere toplam 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinde işin süresi ile ilgili olarak, “Uygulama sonucunda taraflarca yapılacak sözleşme tarihinden itibaren geçerlilik süresi Belediye tarafından belirlenecektir.” denilmiş, işin sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin Süresi: 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.” hükmü yer almıştır. 10.10.2000 tarih ve 78/1138 sayılı encümen kararı ile ihale edilen ikinci etap 12 hatta ilişkin işin idari şartnamesinin 11'inci maddesinde, “1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.” denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “İhale şartnamesi ve sözleşmesindeki hükümlülüklerin yerine getirilmesi şartı ile 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu kanunda gerekse diğer kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.” hükmü yer almıştır. 28.06.2001 tarih ve 50/852 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 1 hat ve 03.07.2001 tarih ve 51/877 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 5 hat olmak üzere toplam 6 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, “Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanun hükümleri saklıdır.” denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.” hükmü yer almıştır. 24.07.2001 tarih ve 57/976 sayılı

encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat, 26.07.2001 tarih ve 58/991 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 1 hat ve 07.08.2001 tarih ve 61-1055 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat olmak üzere toplam 7 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, *“Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.”* denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır. 03.06.2004 tarih ve 40/364 sayılı encümen kararı ile ihale edilen beşinci etap 11 hatta ilişkin idari şartnamesinin 12'inci maddesinde, *“Sözleşme süresizdir. Süre konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.”* denilmiş ve sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır. 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararı ile ihale edilen altıncı etap 7 hatta ilişkin ihale teknik şartnamesinin genel hükümler kısmının 6'ncı maddesinde, *“imtiyaz hakkı devri ihalesine çıkartılan hatlar da çalışma süresi 49 yıldır. Bu sürenin bitiminde sürenin uzatılıp uzatılmaması konusunda Belediye Encümeni yetkilidir.”* denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır.

Şartname ve sözleşmede yer alan süreye ilişkin hüküm belirsizdir. Bu belirsizlik esas alınarak sözleşme süreleri 49 yıl kabul edilmiştir.

Sonuç olarak, 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararıyla ihale edilen 7 hatta ait işin şartnamesinde hatların süresi kırkdokuz yıl olarak belirtildiği için, bu hatların süresinin 49 yıl kabul edilmesi gerekir. Çeşitli tarihlerde ihale edilen toplam 48 hattın süresinin ise 49 yıl olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

Bakanlıktan alınan imtiyaz oluruna istinaden çeşitli tarihlerde ihale ile verilen toplam 48 adet hat ile ilgili ihale şartnameleri, sözleşmeleri ve Kanun hükümlerinin birlikte değerlendirilerek sürenin belirlenmesi için tespit davasının açılması ve yargı kararının sonucuna göre işlem yapılması belirsizliği ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle tespit davası açılması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde çalışan kadrolu işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır. Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen

hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda İdare, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarede görev alan 79 kadrolu işçiden 5'inin 14-29 gün arasında, 4'ünün 30-49 gün arasında, 13'ünün 50-99 gün arasında, 8'inin 100-149 gün arasında, 5'inin 150-199 gün arasında, 17'sinin 199-299 gün arasında, 25'inin 300-560 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 11: Kurum Araçlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait araçların diğer kamu kurumlarına mevzuatta belirtilen süre dolmadan ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmadan devredildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis" başlıklı 31'inci maddesinde; kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırın, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, devralacak idare açısından bakım-onarım ve taşıma giderleri nedeniyle ekonomik olmayan ve kullanılmasında fayda görülmeyen taşınırın devredilemeyeceği;

bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devrine ilişkin 27 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamamış bazı araçları devrettiği, ayrıca diğer kamu kurumlarına yapılan araç devirlerinde anılan Bakanlığın uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, söz konusu araç devir işlemlerinin süre ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Muhtelif Malzeme Taşıyan Araçlara İstiap Haddini Aşan Yüklemelerin Yapılması

Kurum tarafından mal, hizmet ve yapım ihalelerine ilişkin bir kısım ihale dosyalarına, istiap haddini aşan yüklemelerin ödemesinin yapılmayacağına yönelik hüküm konulduğu diğerlerinde ise böyle bir hükme yer verilmediği, ayrıca, nakliyelerde kullanılan araçlara istiap haddini aşan yüklemelerin yapıldığı ve bedellerinin ödendiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde malzeme alımlarının Karayolları Trafik Kanunu hükümlerine uygun olarak yerine getirilmediği, kamyonlara ve tırlara azami yük miktarlarının 2 katına kadar yüklemeler yapıldığı, istiap haddi 24 ton olan araçlara 48 ile 50 ton civarı yükleme yapıldığı, ihale birim fiyat teklif cetvelinde taşımaların ton üzerinden yapılacağı belirtildiği için firmaların 2 seferde taşıyacağı yükü tek seferde taşıyarak haksız kazanç elde edebildiği, bazı ihalelerde istiap haddinden fazla yüklemelerin ödenmeyeceğine ilişkin ifadeye ihale öncesinde yer verilerek bu durumun önüne geçilmesine rağmen bir çok ihalede bu hükme yer verilmediği ve yüklenicinin kazanç sağlamasının yanı sıra Büyükşehir Belediyesine ciddi maliyeti olan asfalt yatırımlarının hasar görmesine sebep verdiği anlaşılmaktadır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Araçların yüklenmesi" başlıklı 65'inci maddesinde araçların yüklenmesinde yasak olan durumlar belirtilmiştir. Bu maddeye göre

azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması yasaktır. Eğer bu hususa dikkat edilmezse fazla yüklenen orana göre idari para cezası verilmektedir. 2918 sayılı Kanun'un 65'inci maddesine göre %10 fazlasına kadar yüklemelerde 500 Türk Lirası, %15 fazlasına kadar yüklemelerde 1.000 Türk Lirası, %20 fazlasına kadar yüklemelerde 1.500 Türk Lirası, %25 fazlasına kadar yüklemelerde 2.000 Türk Lirası, %25'in üzerinde fazla yüklemelerde 3.000 Türk Lirasının işleyen ve gönderenlere ayrı ayrı idari para cezası verileceği, azami yüklü ağırlığın %20'den fazla aşılması halinde fazla yük kanuna uygun hale getirilmeden aracın yola devam etmesine izin verilmeyeceği ve işleyen ile gönderenin aynı olması halinde birinci fıkraya uymayan işleyen ve gönderen için uygulanacak idari para cezalarının toplamının uygulanacağı belirtilmiştir. Yukarıda yer verilen ceza tutarları her yıl yeniden değerlendirilerek oranında artırıldığından 2023 yılı için en az kademe 1.223 TL ve üst kademe 7.369 TL olarak belirlenmiştir.

Araçların yüklenilmesine ilişkin ölçü ve usuller, ağırlık ve boyut kontrolü usul ve esasları ile tartı toleransları Ulaştırma Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirleneceği aynı maddede ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye istinaden 08.10.2012 gün ve 28461 Sayılı Resmî Gazetede Araçların Yüklenmesine İlişkin Ölçü ve Usuller ile Tartı ve Boyut Ölçüm Toleransları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmelik'in 7'nci maddesinde;

"1- Tartı toleransı; en çok (aracın azami ağırlığının %3,75'i+500 kilogram) olarak kabul edilir. 2- 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 65'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilen fazla yükleme oranları hesabında, aracın azami ağırlığı ile birinci fıkrada belirlenen tartı toleransının toplamı esas alınır..." denilmektedir.

Anılan mevzuat hükümlerinden, azami yük ağırlığının aşılmasının yasak olduğu ve bunu aşanlara da idari para cezası uygulanacağı; fazla yük taşımanın yol ve asfalt yatırımlarını bozmak gibi maddi külfetinin yanında tonaj sınırını aşan araçların fren mesafesi vb. artacağı için can güvenliğini de tehlikeye atabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, belediye tarafından ihale edilen işlere ilişkin nakliyelerde mevzuata aykırı olarak istiap haddini aşan taşımaların yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yapılan ihale dokümanlarına, istiap haddinden fazla taşıma bedellerinin ödenmeyeceğine ilişkin hükmün konulması, aşan miktarların ödemesinin yapılmaması, buna rağmen istiap haddinin aşılması durumunda dosya kapsamında idareye

resmî belge olarak sunulan kantar fişleri ile sevk irsaliyelerinin ilgili kuruma gönderilerek cezai uygulama yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

Kayseri'nin Büyükşehir Belediyesi olmasından önce şehir içi toplu yolcu taşımacılığı yapan minibüslerin 1999 yılından itibaren farklı dönemlerde halk otobüsüne dönüştürülerek Büyükşehir Belediyesinin kaydı ve denetimi altına alındıkları ancak bu şekilde verilen toplu ulaşım hakkının ihalesiz olarak devam ettirildiği görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyettar dairelerden verilen vesikalara müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak. (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir.*" ve aynı Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, "*(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen muntakalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.*

(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkırada yer alan hükümler uygulanmaz.”

hükmü bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (p) fıkrasındaki, “*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.*” hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, “*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*”, (p) bendinde, “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.* (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) *Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.*” ve ikinci fıkrasında, “*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p)*

beдинin 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.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve

doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

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

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

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, “..., kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı, “Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin

seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”

Aynı Dairenin Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı, “*Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”*

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararı, “*...dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.*

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının ONANMASINA” şeklindedir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik

olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir.

Kayseri Büyükşehir sınırlarında şehir içi ulaşımda çalışan AB plakalı halk otobüslerinin birçoğunun minibüs olarak çalışmaya başladıkları, 14.06.1994 tarih ve 1994/12 sayılı il trafik komisyon kararı ile 558 adet minibüs hattının sınırlandırıldığı, minibüs olarak çalışan bu araçların 1999 ve takip eden yıllarda otobüse dönüştürüldükleri ve Büyükşehir Belediyesinin kaydına ve denetimine girdikleri, ilk olarak ne zaman çalışmaya başladıklarına dair dosyalarda bilgi bulunmamakla birlikte uzun süre önce çalışmaya başladıkları ve bu sürenin her halde 10 yılı geçtiği anlaşılmıştır. Toplu ulaşım hizmetini fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirmesinin mevzuatta karşılığı olmayan uygulama olması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu güne kadar olan süreçte verilen çalışma hakkının imtiyaz süresini aştığı göz önüne alınmalıdır.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılmaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma

hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

2020, 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; Faaliyette bulunan bu otobüslerin çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 10 yıllık süresi dolmuş olan ve yıllık ruhsatla çalışmasına izin verilerek sürdürülen şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek yeniden ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınmazların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına mevzuatında belirtilen sürelerinin üzerinde tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde, Belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslı

görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği, söz konusu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği, tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Diğer yandan, tahsis süresinin bitiminden sonra, aynı taşınmazın aynı idareye yeniden tahsisi yapılabilmektedir.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun gereğince alınan Meclis Kararlarına istinaden Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan arsalardan 1 adetinin Kocasinan İlçe Müftülüğüne, 2 adetinin Polis Yüksek Meslek Okuluna, 1 adetinin İl Müftülüğüne, 1 adetinin de İl Sağlık Müdürlüğüne süresiz olarak tahsis edildiği anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmesi işlemlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak 25 yılı aşmayacak süreler içinde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan tüm riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarının %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek

deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır” denildikten sonra aynı maddenin 3’üncü fıkrasında;

“(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2’dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20’dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan kalemlere %2’den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından belediyeye sunulan sigorta poliçelerinde “tabiat olayları, bakım devresi, hırsızlık, kazık, iksa, ankraj, diğer hasarlar, 3’üncü şahıs mali mesuliyet hasarı” gibi durumlarda %10 oranında muafiyet belirlendiği tespit edilmiştir.

2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2’den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması konusunda kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasına İlişkin Olarak Yapılan Harcamalar ile İdarece Yapılan Yatırım Giderlerinin Mahsubunun Yapılmaması

Belediye tarafından Su ve Kanalizasyon İdaresinin görev alanına giren hususlarda yapılan yatırım harcamalarının Su ve Kanalizasyon İdaresince yapılan yağmur suyu uzaklaştırılması bedellerinden mahsup edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlık 7'nci maddesi;

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

... " şeklindedir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Ek 5'inci maddesinde;

"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Görev ve yetkiler" başlıklı 2'nci maddesi;

"İSKİ' nin görev ve yetkileri şunlardır:

...

b) Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakılacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

...

d) Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak,

...”

Yağmur sularının uzaklaştırılması başlıklı 25’inci maddesi;

“Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilemez.”

Şeklinde düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyelerine verilen görevler açıkça sayılmıştır. Buna göre, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır. Belirtilen maddenin ikinci fıkrasında ilçe belediyelerinin görevleri sayılmıştır.

Bu kapsamda su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idareler yağmur suları ve dere ıslahı için yapılan harcamaları büyükşehir belediyelerinden tahsil edecektir.

Ancak Kayseri Büyükşehir Belediyesince içme suyu hattı ve kanalizasyon hattı döşenmesi gibi Su ve Kanalizasyon İdaresinin görev alanına giren konularda ciddi miktarda yatırımın ihale yolu ile yaptırıldığı görülmüştür. Anlaşılacağı üzere iki kurumda birbirlerinin görev alanına giren çeşitli hususlarda harcamalar yapmakta ve bütçelerinin bir kısmını görev alanı dışındaki hizmetlere ayırmaktadırlar.

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin, Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresinin görev alanına giren hususlarda yapmış olduğu harcamaların, Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresinin yağmur sularının uzaklaştırılması için yapmış olduğu harcamalardan mahsup edilerek kalan tutarın ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Yapım İşlerinde İş Artış ve İş Eksilişine İlişkin Gerekçelerin Yeterli Olmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde iş artış veya eksilişine ilişkin teknik gerekçe raporlarının olmadığı veya yetersiz olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde; yapım sözleşmelerinde, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Proje uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinde; sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, idarenin işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak proje değişikliği yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki maddelerden anlaşılacağı üzere proje değişikliği ve iş artışı yapabilmenin şartları ve süreçleri belirlenmiştir. İş artışlarında idarelerce yapılacak öncelikli işlem, Kanun'un 24'üncü maddesinde yer alan hükümler çerçevesinde iş artışı yapılacak kalemleri gerekçeli bir rapora dayanarak belirlemektir. Daha sonra ise sözleşme kapsamında yaptırılacak yeni iş kalemlerine ait fiyatların belirlenmesi gerekir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, yapım işlerine ilişkin proje değişikliği ve iş artışı yapabilmenin şartları ve süreçleri belirlenmiştir. Yapılan incelemede bazı iş artış ve iş eksilişlerine ilişkin gerekçe raporlarında, değişen bazı imalat kalemlerine ait teknik gerekçelerin belirtilmediği veya yetersiz olduğu, geçici kabul aşamasındaki yapılan imalat değişikliklerinin ise teknik gerekçe raporunun olmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, iş artış ve eksiliş kararlarında, artış ve eksiliş konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarının yeterli nitelikte ve

imalat değişikliklerin tamamını kapsayacak şekilde açıklayıcı olarak hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 18: Yapım İşlerinde Yeni İş Kalemi Miktarlarının Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılmasına Engel Olacak Şekilde Belirlenmesi

Yapım işlerine ilişkin sözleşmelerde bulunmayan çeşitli iş miktarlarının “bir birim” olarak tespit edildiği ve imalatların toplam miktarlarına yeni birim fiyat onaylarında yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 52'nci maddesinde yapılan değişiklikle 18.08.2019 tarihinden itibaren yeni fiyatla sözleşmeye dahil olan iş kalemlerine de revize fiyat uygulaması mümkün hale gelmiştir.

Maddenin değişiklikten önceki halinde teklif birim fiyat sözleşmelerde bulunan iş kalemi miktarının değişmesi halinde revize birim fiyat yapılacağı ifade edilmişken söz konusu tarihte yürürlüğe giren değişikliğe göre birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dahil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini aşması halinde revize birim fiyat yapılacağı belirtilmiştir.

Buna göre madde metninde açıkça görüleceği üzere yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemlerinin miktarlarının projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanması gerekmektedir. Çünkü revize birim fiyat hesabında söz konusu miktarlarda yüzde 20'lik bir artışın olup olmadığı değerlendirilecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yeni fiyat yapılarak sözleşmeye dahil edilen iş kalemlerinin onay yazılarında bu iş kalemlerinin miktarlarının belirtilmediği sadece biriminin ifade edildiği böylelikle bu yeni fiyatla sözleşmeye sonradan dahil edilen imalatlara revize birim fiyat uygulaması yapılamadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yasal düzenlemelere uygun olarak, yeni birim fiyat tutanaklarında veya yeni imalat olurlarında yeni iş kalemine ait gerekli fizibilite çalışmalarını gerçekleştirerek bu iş kaleminin kullanımı öngörülen miktarını belirlemesi gerekmektedir. Aksi

taktirde yukarıda anılan şartların oluşması durumunda yeni iş kalemine ait miktar belirlenmesi yapılmadığı için sonrasında bu iş kalemine revize birim fiyatı hesabı yapılamaması ve daha yüksek bir bedelden yükleniciye ödeme yapılması riskinin oluşabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi

Belediyece yürütülen ve geçici kabulü gerçekleşen bir kısım yapım işlerinde nihai projelerin (as built proje) Belediyeye teslim edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin yükleniciye teslimi" başlıklı 11'inci maddesinin 7'nci fıkrasında;

"(7) İşlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orjinalleri idareye teslim edilir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilave imalat veya imalat değişikliklerini içeren, yapının her türlü kesit, detay ve görünümü ile imalat mahallerinin yer aldığı işin bitmiş durumunu gösteren nihai projelerin (as-built), geçici kabulden sonra yüklenici tarafından Belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

Nihai projelerin hazırlanıp idareye teslim edilmesi hangi imalatların yapıldığının ve bu imalatların nerelere yapıldığı bilinmesi ve daha sonra yapılacak bakım, onarım ve tadilatların sağlıklı yürütülmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 20: Yeni Birim Fiyat Tespitinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Aykırı Yapılması

Yapım işlerinde, uygulama aşamasında yapılmasına gerek duyulan ve ilk ihalede yer almayan imalat kalemleri için yeni birim fiyat tespiti yapılırken resmi analiz ve rayiçleri bulunmayan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların analiz çalışması yapılmadan üç farklı firmadan fiyat teklifi alınarak tespit edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Şartname hükümlerine göre, rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte, yeni birim fiyat tespitinde bulunulacak iş kalemi için yine aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca oluşturulacak analizlere kaynakların verimli kullanılması sonucunu da sağlayacak şekilde herhangi bir rayicin uygulanabileceği düzenlenmiştir.

Yerel rayiç kavramını, yeni birim fiyat analizine dâhil edilecek malzeme işçilik veya makine unsurlarının, işin yapıldığı yerdeki fiyatları şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan hareketle Şartname'nin 22'nci maddesinin ç bendi uyarınca yeni fiyat tespitine konu edilecek iş kalemi için analiz çalışması yapılarak yeni fiyatın mutlaka bir analize dayandırılması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde yer alan “(...) ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler” in yeni birim fiyat analizlerine bir rayiç unsuru olarak uygulaması mümkünken, herhangi bir analiz çalışması yapılmadan bir imalat kalemine ilişkin tasdik edilmemiş proforma faturaya veya piyasa araştırması sonucu alınan tekliflere dayalı yeni fiyatın oluşturulması mümkün değildir. Zira ilgili hükümde faturaya dayalı bir fiyat tespitinden bahsedilmemekte, yapılacak analizlere göre kullanılacak rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış olması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından sözleşmede bulunmayan ve resmi birim fiyat kitaplarında bulunmayan imalatlar için, üç firmadan fiyat teklifi alınarak yeni fiyatın tespit edildiği ve söz konusu fiyatların sanayi ve ticaret odasına onaylattırılmadan kullanıldığı görülmüştür.

12.09.2005 tarih ve 25934 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde “(...) *Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz(...)*” düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti” başlıklı 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise işin bütünü, iş grubu, iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar veya proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatların belirleneceği, tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirileceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemeye göre henüz yaklaşık maliyet aşamasında dahi tereddüt edilen fiyatların sanayi ve ticaret odalarından netleştirilmesi gerektiği belirtilmişken piyasadan teklif alınarak ve bu fiyatların gerçek rayiçleri yansıtmayı yansıtmadığı tespit edilmeden yeni birim fiyat belirlenmesi ilgili mevzuatın amir hükümlerine aykırıdır.

Buna göre rayiç fiyatı belli olmayan malzemelerin tespitinde; malzemeyi satan firmalardan ortalama 3 adet proforma teklif alındıktan sonra en uygun fiyata ait fatura alınarak Sanayi veya Ticaret Odası'na gönderilmeli ve Oda'lar tarafından rayiç fiyat tespit edildikten sonra yeni birim fiyat yapılmalıdır. İlgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre sanayi veya ticaret odaları; proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturaları alım satım akdi hukuken gerçekleşmediği için onaylamamakta, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde ise bu faturaların onaylanması mümkün olmaktadır. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik,

nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkân vermediğinden onaylanmamaktadır.

Sonuç olarak; bu açıklamalar çerçevesinde, İdare tarafından işin yürütülmesi aşamasında gerekli duyulan ve resmi birim fiyat kitaplarında bulunmayan rayiçlerin yeni birim fiyat olarak tespit edilmesi için öncelikle piyasa araştırması yapılmalı daha sonra uygun olan teklife ilişkin olarak iş bazında yaklaşık olarak ne kadar malzeme kullanılacağı, malzemeye ait açıklamalar ve fiyat içeren fatura alınarak onay için Sanayi ve Ticaret Odasına gönderilmeli, söz konusu rayiçler oda tarafından onaylandıktan sonra bu rayiçler analizde kullanılarak yeni birim fiyat yapılmalıdır.

BULGU 21: Yüklenici Firma Sahibinin Çok Sayıda Yapım İşinde Şantiye Şefi Olarak Kendisini Bildirmesi ve Teknik Personel Bildirimlerinin Kontrolünde Eksiklikler Olması

İdare tarafından yürütülen bazı yapım işlerinde, bir teknik elemanın tam zamanlı olarak şantiye şefliği yaparken aynı zamanda başka bir işin şantiye şefliğini de üstlendiği ayrıca yüklenici firma sahibinin kendisini şantiye şefi olarak bildirdiği görülmüştür.

Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde şantiye şefi; konusuna ve niteliğine göre yapım işlerini yapı müteahhidi adına yöneterek uygulayan, mühendis, mimar veya bunlara ilişkin teknik öğretmen veya tekniker diplomasına sahip teknik personel olarak ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Şantiye şeflerinin çalışma usulü" başlıklı 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında şantiye şefinin aynı anda en fazla beş ayrı yapım işinin şantiye şefliğini üstlenebileceği ifade edilmişse de söz konusu madde yürürlükten kaldırılmış ve bu hususta değişikliğe gidilmiştir.

Söz konusu madde de daha önce kamu yatırımları ile ilgili ayrı bir düzenleme bulunmazken son yapılan değişiklikle birlikte kamu yatırımı niteliğindeki yapıların şantiye şeflerinin aynı anda başka bir işin şantiye şefliğini üstlenemeyeceği düzenlenmesi getirilmiş, diğer işlerde ise üstlenilebilecek iş miktarları sayısı yapı inşaat alanına göre yeniden belirlenmiştir. Ancak söz konusu hüküm 31.12.2023 tarihi itibarıyla yürürlüğe girecektir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinde aynen;

“ ...

(6) Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır. ...” denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Sözleşmenin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personel” başlıklı 48'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise teknik personelin iş programına göre işin kendi mesleğine ilişkin kısmının gerçekleştirilmesi sırasında işyerinde bulundurulması gerektiği, teknik personelin tamamının işin başlangıcından sonuna kadar iş yerinde devamlı olarak bulundurulma zorunluluğunun olmadığı ifade edilmiştir.

Tebliğ'in bu hükmünden anlaşılması gereken; işin elektrik, peyzaj veya mekanik gibi farklı bölümlerinin yürütülmesi sırasında bu alanlara ilişkin tüm teknik personelin iş başında olmasının zorunlu olmadığı bunun yerine iş programına göre teknik personelin kendisini ilgilendiren kısımlarda iş başında olması gerektiğidir.

Ancak şantiye şefi diğer teknik personelden farklı olarak inşaat ve iş organizasyonunun tamamını sağlamakla ve yönetmekle sorumlu olan kişidir. Bu nedenle şantiye şefi o yapım işinin fen ve sanat kurallarına uygun bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla iş programının tamamında iş başında bulunması gereklidir. Tip sözleşmelerde teknik personelin iş başında bulunmadığı günlere ceza öngörülmesi ise bu amaçla düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından ihalesi yapılan belirli bir tarih aralığında veya tamamen aynı dönemde yürütülen birçok farklı yapım işinin tamamında şantiye şefi olarak yüklenici firma sahibinin kendisini bildirdiği, yine diğer teknik personelleri birden fazla iş üzerinden görevlendirdiği görülmüştür.

Şantiye şefi ve teknik personel çalıştırmanın yükleniciler için bir maliyet unsuru olduğu da göz önüne alındığında rekabet koşullarının sağlanabilmesi adına sözleşme öncesi düzenlemelerin sözleşmenin uygulanması sırasında aynen korunması gerekmektedir. Bu şekilde yüklenici firma şantiye şefi istihdam etmeyerek veya aynı personeli birden fazla işte bildirerek kendine maliyet avantajı da sağlamaktadır. Fiilen gerçekleştirilecek işin koşullarının aynı olması rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir.

Sonuç olarak; yapım işlerinin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılabilmesi, işlerin gereği yürütülebilmesi için İdare tarafından teknik personel ile ilgili bildirimlere ve sunulması gereken diğer belgelere azami ölçüde dikkat edilmesi yine Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişikliğin 31.12.2023 tarihinde yürürlüğe girdiğine dikkat ederek yeni Yönetmelik koşullarına uygun olarak kontrollerini sağlaması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Gecekondu Fonu Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 6 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 8 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 3 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 9 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer

			Bulgular bölümünün 4 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Kurum Araçlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 11 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 7 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 13 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Taşınmazların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 14 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 15 nolu bulgusunda raporlanmıştır.

İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 1 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Tamamının Mali Tablolarda Görünmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 2 nolu bulgusunda raporlanmıştır.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 3 nolu bulgusunda raporlanmıştır.