



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KOCAELİ 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	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7.	DENETİM BULGULARI	14
8.	EKLER.....	62

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenek Tablosu.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 9: Makine ve Teçhizatlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar	20
Tablo 10: Yasal Süresi İçinde Kesilmeyen Faturalar	32
Tablo 11: Kısımlara Bölünen Hizmet Alımları.....	51

KISALTMALAR

KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
LNG	: Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YBS	: Yönetim Bilgi Sistemi Modülü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
2. Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması
3. Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması
4. Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Makine ve Teçhizatlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
6. Çeşitli Kurumlara Ödenen Güvence Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak, İstisna (3/a) Kapsamında Doğrudan Tarımsal Ürün Alımı Yapılması
2. Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışında Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Tahsis Edilmesi
3. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Süre Uzatımlarının İşin Süresi Bittikten Sonra Verilmesi
4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşyerlerinin Bulunması
5. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Yükleniciler Tarafından Faturaların Yasal Süresi İçinde Düzenlenmemesi
6. Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması
7. Personel Çalıştırmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme ve Genel Giderlerin Hesaplanacağı Kalemlerin Hatalı Belirlenmesi
8. Mal Alımlarında İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporları Dayanaklarının Yeterli Olmaması
9. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
10. Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

11. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
12. Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
13. İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Otopark Gelirlerinin Aktarılmaması
14. Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması
15. Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi
16. Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması
17. Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
18. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
19. İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması
20. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

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.

Kocaeli 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

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 81 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak Afet İşleri Dairesi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Birinci Hukuk Müşavirliği, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı, Kentsel Dönüşüm Dairesi Başkanlığı, Kültür Ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Muhtarlık İşleri

Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı, Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ulaşım Dairesi Başkanlığı, Yapı Kontrol Dairesi Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı ve 6 diğer Daire Başkanlığı birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı veya yetki devri ve imza yetkileri yönergesi uyarınca Belediye Başkanı tarafından yetki verilen amirce yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40'inci maddesine istinaden, Belediye Başkanının hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından başkan vekili görevlendirilmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktadır. 4 Genel Sekreter Yardımcılığı ile Birinci Hukuk Müşavirliği, Gençlik Ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Kent Tarihi Ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Genel Sekreterliğe bağlı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 Daire Başkanlığı alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılığına 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 Dolu Kadro Sayısı	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı
Memur	3187	4147
Sözleşmeli Sanatçı Personel	32	61
Sözleşmeli Personel	12	-
Kadrolu İşçi	234	1448
Toplam	3465	5656
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	5885	-

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 Kocaeli 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 Ödenek Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	952.453.585,00	867.846.632,83	272.810.632,83	1.547.489.585,00	1.467.944.343,74	79.545.241,26
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	141.520.000,00	60.022.648,07	21.920.648,07	179.622.000,00	152.158.367,66	27.463.632,34
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.363.079.000,00	2.175.605.768,29	740.506.968,29	6.798.177.800,00	6.011.364.967,86	786.812.832,14
4	Faiz Giderleri	161.001.000,00	1.289.201,94	51.289.201,94	111.001.000,00	106.509.708,16	4.491.291,84
5	Cari Transferler	1.137.572.000,00	446.637.854,30	151.486.854,30	1.432.723.000,00	1.294.144.451,91	138.578.548,09
6	Sermaye Giderleri	12.276.920.000,00	1.834.554.595,50	3.125.567.395,50	10.985.907.200,00	9.592.819.349,51	1.393.087.850,49
7	Sermaye Transferleri	1.041.500.000,00	195.661.000,00	25.661.000,00	1.211.500.000,00	1.200.227.558,81	11.272.441,19
8	Borç Verme	8.000,00	300.000.000,00	0,00	300.008.000,00	300.000.000,00	8.000,00
9	Yedek Ödenek	1.925.946.415,00	269.000.000,00	1.761.375.000,00	433.571.415,00	0,00	433.571.415,00
Toplam		23.000.000.000,00	6.150.617.700,93	6.150.617.700,93	23.000.000.000,00	20.125.168.747,65	2.874.831.252,35

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 23.000.000.000,00 TL

ödenek öngörülmüş olup yıl içinde ek bütçe ile verilen ödenek ve eklenen ve düşülen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı yine 23.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 20.125.168.747,65 TL bütçe gideri yapılmış, 2.874.831.252,35 TL ödenek iptal edilmiştir.

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	84.167.000,00	94.237.489,74	37.349,64	94.200.140,10	111,92
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	278.296.000,00	385.726.562,11	779.215,71	384.947.346,40	138,32
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	300.000.000,00	344.697.686,03	0,00	344.697.686,03	114,90
05- Diğer Gelirler	19.940.408.000,00	17.658.889.623,33	1.152.993,25	17.657.736.630,08	88,55
06- Sermaye Gelirleri	1.396.476.000,00	250.363.727,63	0,00	250.363.727,63	17,93
08- Alacaklardan Tahsilatlar	653.000,00	260.824.364,06	0,00	260.824.364,06	39942,48
Toplam	22.000.000.000,00	18.994.739.452,90	1.969.558,60	18.992.769.894,30	86,33

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %86,33 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri (%17,93) ile beklenenin altında, vergi gelirleri (111,92), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (138,32), alınan bağış ve yardımlar (%114,90) ve alacaklardan tahsilatlar ise (%39942,48) olarak beklenen seviyenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	952.453.585,00	1.467.944.343,74	154,12
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	141.520.000,00	152.158.367,66	107,52
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.363.079.000,00	6.011.364.967,86	112,09

04-Faiz Giderleri	161.001.000,00	106.509.708,16	66,15
05-Cari Transferler	1.137.572.000,00	1.294.144.451,91	113,76
06-Sermaye Giderleri	12.276.920.000,00	9.592.819.349,51	78,14
07-Sermaye Transferleri	1.041.500.000,00	1.200.227.558,81	115,24
08-Borç Verme	8.000,00	300.000.000,00	3750000,00
09-Yedek Ödenekler	1.925.946.415,00	0,00	0,00
Toplam	23.000.000.000,00	20.125.168.747,65	87,50

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı başlangıç bütçesi 23.000.000.000,00 TL olup 20.125.168.747,65 TL gerçekleşmiştir. Kurumun 2023 yılında bütçe giderleri %87,50 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Faiz giderleri %66,15 ile sermaye giderleri %78,14 oranında beklenenin biraz altında gerçekleşirken, personel giderleri %154,12, mal ve hizmet alım giderleri %112,09, cari transferler %113,76, sermaye transferleri %115,24 ve borç verme %3750000 oranında beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler 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]
01- Vergi Gelirleri	50.098.260,72	70.954.189,72	94.237.489,74	41,63	32,81
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	145.301.238,62	371.959.474,63	385.726.562,11	155,99	3,70

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	344.697.686,03	-	-
05- Diğer Gelirler	4.447.309.885,52	9.218.648.601,70	17.658.889.623,33	107,29	91,56
06- Sermaye Gelirleri	260.327.199,26	516.014.388,28	250.363.727,63	98,22	-51,48
08- Alacaklardan Tahsilatlar	663.047,97	201.370.890,59	260.824.364,06	30270,49	29,52
Toplam	4.903.699.632,09	10.378.947.544,92	18.994.739.452,90	111,66	83,01
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	4.860.570,42	7.976.592,45	1.969.558,60	64,11	-75,31
Net Toplam	4.898.839.061,67	10.370.970.952,47	18.992.769.894,30	111,70	83,13

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 8.621.798.941,83 TL'lik (%83,13) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 23.283.300,02 TL (%32,81), diğer gelirlerde 8.440.241.021,63 TL (%91,56) ve alacaklardan tahsilatlardaki 59.453.473,47 TL (%29,52) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderlerinin 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	290.989.309,88	603.786.645,04	1.467.944.343,74	107,49	143,12
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	45.652.749,85	91.296.700,49	152.158.367,66	99,98	66,66
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.123.027.680,65	2.512.597.718,39	6.011.364.967,86	123,73	139,25
Faiz Giderleri	458.954.827,99	874.017.677,80	106.509.708,16	90,44	-87,81

Cari Transferler	340.333.812,42	734.934.259,67	1.294.144.451,91	115,95	76,09
Sermaye Giderleri	1.519.118.725,73	4.173.169.130,33	9.592.819.349,51	174,71	129,87
Sermaye Transferleri	311.274.930,85	1.333.040.205,17	1.200.227.558,81	328,25	-9,96
Borç Verme	0,00	350.000.000,00	300.000.000,00	-	-14,29
Toplam	4.089.352.037,37	10.672.842.336,89	20.125.168.747,65	160,99	88,56

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 9.452.326.410,76 TL (%88,56) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 864.157.698,70 TL (%143,12), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 60.861.667,17 TL (%66,66), mal ve hizmet alımı giderlerinin 3.498.767.249,47 TL (%139,25), cari transfer giderlerinin 559.210.192,24 TL (%76,09), sermaye giderlerinin 5.419.650.219,18 TL (%129,87) arttığı, faiz giderlerinin 767.507.969,64 TL (-%87,81), borç vermenin 50.000.000,00 TL (-%14,29) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 13.688.169.059,32 TL, Faaliyet Geliri 25.068.694.606,23 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 11.380.525.546,91 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İZAYDAŞ	365.043.000,00	365.042.000,00	99,9997
2	Kent Konut İnş. San. ve Tic. A.Ş.	111.491.105,00	109.117.150,00	97,87
3	Belde A.Ş.	17.142.989,00	17.141.439,00	99,99
4	Ulaşimpark A.Ş.	2.577.496.608,00	2.577.171.608,00	99,99
5	İzmit Su A.Ş.	137.599.650,50	137.599.650,50	100,00
6	İZGAZ A.Ş.	181.000.000,00	18.100.000,00	10,00
7	Kartepe A.Ş.	13.000.000,00	1.278.063,00	9,83
8	Bilişim Vadisi Teknopark Yönetici A.Ş.	777.765.473,50	18.246.350,50	2,35
9	KOSBAŞ A.Ş.	3.750.000,00	7.500,00	0,20

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Belde A.Ş.	Antikkapı A.Ş.	107.742.989,00	1.922.989,00	1,78
		Sekapark A.Ş.	83.500.000,00	130.000,00	0,16
		İzaydaş	365.043.000,00	1.000,00	0,0003
		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	525.315,24	0,47
2	İZAYDAŞ	Antikkapı A.Ş.	107.742.989,00	104.470.000,00	96,96
		Sekapark A.Ş.	83.500.000,00	82.370.000,00	98,65
		İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	1.186.977,55	1,06
3	Ulaşım A.Ş.	İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	138.686,05	0,12
4	İzmit Su A.Ş.	İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
5	Kent Konut A.Ş.	Ulaşım A.Ş.	2.577.496.608,00	325.000,00	0,01

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kocaeli 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 Bakanı 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 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve

iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

2023 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarenin organizasyon şeması bulunmakta olup, fonksiyonel görev dağılımlarına ilişkin iş analizi süreci kapsamında görev tanımlama süreçleri devam etmektedir. Görev yetki ve sorumluluklara ilişkin ise Pozisyon bazlı “Görev Kartı” dokümanı hazırlanmaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler kısmen belirlenmiştir. İş analizi kapsamında, pozisyonların görev kartlarına işlenen görev tanımları kişilerin yapacağı işler ile alakalı gerekli bilgilendirmeyi sağlamakta olup kurum hiyerarşisine bağlı kalınarak işlemler gerçekleştirilmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri kısmen hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İmza yetki yönergesine göre hazırlanmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir

düzele indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. 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 hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemine ilişkin hiçbir çalışma yapılmadığı için değerlendirilememektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 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 Belediyesinin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe, sosyal tesis, tramvay ve otobüs gibi maddi duran varlıkların belirlenen sürelerle geçerli olmak ve şirket hizmetlerinde kullanılmak üzere Belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu maddi duran varlıkların, 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 belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen; otopark, büfe, sosyal tesis, tramvay ve otobüs hattı gibi maddi duran varlıkların işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Büyükşehir Belediyesinin bu şekilde birçok işletme hakkı devri bulunmasına rağmen, yılsonu bilançosunda "Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının" bulunmayışı muhasebe kayıtlarının "Tam Açıklama İlkesi" açısından önemli bir eksiklik olarak görülmüştür.

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

BULGU 2: Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin mali tabloları ile taşınmaz kayıt ve belgelerinin incelenmesi neticesinde, mali tablolarda kayıtlı taşınmaz tutarlarının gerçek durumu tam olarak yansıtmadığı anlaşılmıştır.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında aynen: "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" denilmiş, müteakip fıkralarında da kayıtların hangi değerlerle yapılacağı ve nasıl güncelleneceği ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

“Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında, ilgili birimlerce taşınmazların hangi formların kullanılarak kaydedileceği belirtildikten sonra; “(2)Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3)İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1’inci maddesinin 2’nci bendinde ise, Yönetmelik'in 5’inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin taşınmaz tespit, değerlendirme ve kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar Yönetmelik’e uygun olarak tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Emlak birimince, Yönetmelikte belirtilen formlar oluşturulduğu ancak bu formlarda yer alan kayıtların henüz tam olarak netleştirilemediği görülmüştür. 2023 yılı içerisinde Emlak İstimlak Daire Başkanlığı kayıtlarında bulunan Taşınmazlar ile Mali Hizmetler Daire Başkanlığının Muhasebe kayıtlarındaki taşınmazların hem sayı hem de tutar olarak uyumlaştırılması amacıyla YBS otomasyon sistemine Kurum Taşınmazları sekmesi eklenmiştir.

Bu kapsamda ilgili ekrana Belediye envanterindeki veriler baz alınarak 2023 yılı içerisinde 4500 civarı taşınmaz kaydı girişi yapıldığı görülmüştür. Hali hazırda taşınmazların edinimi, elden çıkarılması, değerlendirilmesi ve amortismanlarına ilişkin her türlü işlemler Kurum Taşınmazları sayfasından yapılmaya devam edilmekte olup çalışmalar henüz tamamlanmamıştır

Yönetmelik'in yukarıdaki 7’nci maddesinde belirtilen ve Yönetmelik eki 2, 3 ve 4 No’lu formların muhasebe birimince konsolide edilerek Ek-7’deki örneğe uygun şekilde icmal cetvelleri henüz oluşturulmamıştır. Bu sebeple de taşınmaz kayıtları mevcut durumu yansıtabilecek şekilde güncellenememiştir.

Taşınmaz hesap alanında yapılan incelemelerde, son dönemlerde çeşitli yollarla edinilen veya elden çıkarılan taşınmazların muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak yapıldığı anlaşılmakla birlikte, eski kayıtların güncellenememiş olması sebebiyle mali tablolarda kayıtlı tutarlar gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır.

Taşınmaz kayıtlarının yapılan tespitler doğrultusunda güncellenememiş olması sebebiyle taşınmazların emlak biriminde kayıtlı değerleri ile muhasebede kayıtlı değerleri arasında fark oluşmakta ve bu tüm ilgili hesapları etkilemektedir. Muhasebe kayıtlarına esas olması gereken Ek-7 no'lu icmal cetvelleri oluşturulmadığından ilgili taşınmaz hesaplarına kaydedilmesi gereken değerlerin tam olarak tespiti mümkün olmamıştır.

Tüm bu açıklanan sebeplerle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi, muhasebe kayıtları ile taşınmaz envanteri arasında uyumsuzluğun giderilebilmesi için yazılım çalışmasını (Yönetim Bilgi Sistemi Modülü) 2022 yılı sonu itibarıyla tamamladığını ancak programa veri girişlerinin halen devam ettiğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, envanter işleri tamamlanmış ancak güncel değeri hakkında Belediye tarafından veri girişleri tamamlanmamış taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin sahibi olduğu şirkete sermaye artırımı kararı alınmasına rağmen 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı ile ilgili olan "Hesabın Niteliği" başlıklı 184'üncü maddesinde hesabın, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı yönetmeliğin 185'inci maddesinde sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği, yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç,

taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe giderleri hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

- 17/01/2023 tarih ve 73 sayılı Meclis kararıyla belediyenin %99,99 oranında ortak olduğu Ulaşımпарк Ulaştırma Hizmetleri Ticaret Anonim Şti'nin sermayesinin 1.100.000.000,00 TL artırılması,
- 17/01/2023 tarih ve 74 sayılı Meclis kararıyla belediyenin %100 oranında ortak olduğu İzmir Su Anonim Şti'nin sermayesinin 70.000.000,00 TL artırılması,
- 16/02/2023 tarih ve 98 sayılı Meclis kararıyla belediyenin %99,99 oranında ortak olduğu Ulaşımпарк Ulaştırma Hizmetleri Ticaret Anonim Şti'nin sermayesinin aynı olarak 58.511.320,00 TL artırılması,
- 16/03/2023 tarih ve 130 sayılı Meclis kararıyla belediyenin %97,87 oranında ortak olduğu Kent Konut İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şti'nin sermayesinin aynı olarak 25.662.000,00 TL artırılması,
- 21/03/2023 tarih ve 197 sayılı Meclis kararıyla belediyenin %99,99 oranında ortak olduğu Ulaşımпарк Ulaştırma Hizmetleri Ticaret Anonim Şti'nin sermayesinin aynı olarak 19.411.000,00 TL artırılması,

Kararları alınmıştır.

Bu itibarla, toplamda 1.273.584.320,00 TL sermaye artırımına gidilmesi kararı alınmış olmasına karşın bu taahhüt tutarı 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında muhasebeleştirilmemiş, sermaye artırımını gerçekleştikçe doğrudan 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmiştir. Ayrıca Ulaşımпарк Ulaştırma Hizmetleri Ticaret Anonim Şti'nin 1.100.000.000,00 TL sermaye artırımına ilişkin taahhüdün 1.000.000.000,00 TL'si ödenmiş olup 100.000,00 TL'si henüz ödenmemiştir. Bu durumda 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında dönem sonunda 100.000,00 TL kayıtlı olması gerekmektedir. Fakat ilgili hesap hiç kullanılmadığı için bu tutar kayıtlarda gözükmemektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından sermaye artırım kararı verilmesi durumunda, taahhüt tutarları 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında kayıt altına almalı, sermaye taahhütleri ödendikçe 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kiralık Binalara Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından kiralık olarak kullanılan binalara yapılan değer arttırıcı bakım onarım harcamaları ile bu binaların kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıkların 264 Özel Maliyetler Hesabı kullanılmadan 630 Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 212'nci maddesinde, 264 Özel Maliyetler Hesabının niteliğine ilişkin olarak;

“Bu hesap, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılır.”

Mezkûr Yönetmelik'in “Hesabın niteliği” başlıklı 372'nci maddesinde, 630 Giderler Hesabı için;

“Bu hesap, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yönetmelik hükümlerinde belirtildiği üzere, kiralık olarak kullanılan gayrimenkullere yapılan geliştirici veya değerini kalıcı olarak arttıran harcamalar ile söz konusu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak varlıkların 264 Özel Maliyetler Hesabında izlenmeleri gerekmektedir. 630 Giderler Hesabında ise, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kişi ve kurumlardan kiralamak suretiyle kullanılan taşınmazlar için yapılan tamirat ve tadilat gibi o taşınmazın değerini arttıran harcamalara ilişkin tutarların 264 Özel Maliyetler hesabına kaydetmek yerine doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak; İdarenin kullandığı kiralık taşınmazları için yapmış olduğu geliştirici veya değer arttırıcı harcamalar ile kira süresi sonunda mülk sahibine bırakacağı varlıklar için yaptığı giderleri 264 Özel Maliyetler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Makine ve Teçhizatlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bir kısım makine ve teçhizatlara yönelik bakım onarım niteliğindeki harcamaların, taşınmazın kayıtlı değerine ilave edilmeyip doğrudan 630 Giderler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; “25 Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 186'ncı maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kurumun faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in; “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187'nci maddesinin “Maddi Duran Varlıkların Hesaplara Alınması” başlıklı (a) bendinde, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı ifade edilmiş olup maddi duran varlıklar için bunların dışında yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının gider olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu hükümlere göre kamu idaresi faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan maddi duran varlıklar, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile olmalıdır.

Bununla birlikte 04.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin “Amortisman ve Tükenme Payı Süre Ve Oranları” başlıklı 6'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrasında taşınır için yapılan ve 14.000,00 TL'yi aşan harcamalar ile taşınmazlar için yapılan ve 34.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmekte olduğu ifade edilmektedir.

Tablo 9: Makine ve Teçhizatlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar

Muhasebe Kodu	Niteliği	Toplam Tutar
630.03.07.03.02	Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri	4.645.576,50
630.03.07.03.04	İş Makinası Onarım Giderleri	3.267.523,13

Sonuç olarak, 2023 yılı maddi duran varlıklar kayıtları üzerinde yapılan incelemede yukarıdaki tabloda yer alan makine ve teçhizatlara yönelik yapılan değer artırıcı harcama sınırını aşan nitelikteki bakım, onarım ve tadilat giderleri, ilgili maddi duran varlığın maliyetine eklenmek yerine doğrudan gider yazılmıştır. Bu durum, mali tablolarda 253 Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabının 7.913.099,63 TL noksan; 630 Giderler Hesabının ise 7.913.099,63 TL fazla görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 6: Çeşitli Kurumlara Ödenen Güvence Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

İdare tarafından elektrik abonelikleri için ödenen güvence bedellerinin doğrudan giderleştirildiği ve vadesine göre 126 ve 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 95'inci maddesinde, 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, kurumca işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğini ve işleyişini açıklayan 168 ve 169'uncu maddelerinde sırasıyla; kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı; verilen depozito ve teminatların bu hesaba borç ilgili hesaplara alacak, bu depozito ve teminatlardan geri alınanlar veya mahsup edilenlerin bu hesaba alacak ilgili hesaplara borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Elektrik veya doğalgaz abonelikleri için alınan bu güvence bedelleri; şirket ile ilgili enerjiyi satın almak isteyen gerçek veya tüzel kişi (müşteri) arasında imzalanacak perakende satış sözleşmesi (sözleşme) kapsamında, müşterinin borcunu ödememesi ihtimaline karşılık,

borcuna mahsup edilmek üzere, şirketçe müşteriden talep edilen bedeldir. Güvence bedeli, dağıtım şirketlerinin alacaklarını tahsil edememesi durumunda mahsuben tahsil edebileceği bir tutardır. Aboneliğin sona ermesi durumunda iade edilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 2023 yılı içerisinde Belediyeye ait abonelikler için toplamda 20.849.272,20 TL güvence bedelinin ilgili elektrik idaresine ödendiği görülmüştür. Ödenen güvence bedelinin, 126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından, elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedellerinin doğrudan gider yazılarak vadesine göre 126 veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmaması sonucu mali tablolarda 630 Giderler hesabı fazla görünmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak, İstisna (3/a) Kapsamında Doğrudan Tarımsal Ürün Alımı Yapılması

Belediyenin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmasına rağmen, yıl içerisinde bitki, tohum, yem vb. tarımsal ürün alımlarının, istisna kapsamında değerlendirilerek ihalesiz yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde “*Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür*” denilmiş ve aynı maddenin (a) bendinde ise belediyelere yer verilmiştir.

Kanun'un “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında ise; “*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... Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.*” hükmü yer almıştır.

Öte yandan, Mezkur Kanun'un "İstisna" başlıklı 3'üncü maddesinde bazı kuruluş ve alımların, kendine mahsus nitelikleri gereği, bu kanuna tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede kanunun 3'üncü maddesinin (a) bendinde; *"Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köylüleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları..."* hükmüne yer verilmesi suretiyle tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi mümkün kılınmıştır.

Kanunun 3/a hükmü ile istisna kapsamına alınan kuruluşlar için, amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satma işlemlerini yapması şartı aranmıştır. Bu hükümde açıkça belirtildiği üzere; kuruluşun amaç veya görevlerini düzenleyen mevzuatında, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satma işlemlerini yapmakla görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kanun'un gerekçesinde yer alan "Gerekçe" başlıklı 3'üncü maddesinde ise; *"Kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları, bu alımların doğası gereği Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur."* denilerek, istisna hükmünün gerekçesi açıklanmıştır. Gerekçe metninden anlaşılacağı üzere, söz konusu alımların istisna kapsamında tutulmasının nedeni bu alımların doğası gereği ihale ile alımlarının mümkün olmamasıdır.

Yapılan incelemelerde, 2023 yılı içerisinde İdare tarafından park, bahçe, yeşil alanlarda ve tarımsal destekleme kapsamında kullanılmak üzere 77.713.082,10 TL tutarında fidan, tohum, yem bitkisi vb. tarımsal ürünlerin yukarıda yer verilen istisna hükmü kapsamında değerlendirilerek ihale yapılmaksızın doğrudan alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu alımların, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu madde 7'de yer alan *"...ağaçlandırma yapmak; ... Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, ... yapmak, yaptırmak; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler."* hükmü ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 14'üncü maddede yer verilen *"...ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar;... yapar veya yaptırır."* hükmü kapsamındaki bitki ve tarımsal ürün alımları olduğu, bunun ise yukarıda yer

verilen istisna hükmü çerçevesindeki tarımsal ürünlerin değerlendirilmesi, işlenmesi faaliyeti olduğu saikiyle gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Ancak, 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesi ve madde gerekçesi incelendiğinde, mevzubahis edilen alımların istisna kapsamında olabilmesi için, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği bu ürünlerin işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınması, ayrıca bu alımların doğası gereği ihale ile alımının mümkün olmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, kanun koyucunun bu madde kapsamında istisna kapsamına aldığı alımların Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR) ve Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) vb. gibi kuruluş amacı ve mevzuatı gereği belirlenmiş tarımsal ürünleri alan, işleyen, satan kurumların alımları olduğu değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, ne 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde ne de 5393 sayılı Kanun'unun 14'üncü maddesinde belediyelere doğrudan tarım ve hayvancılık ürünlerinin işlenmesi, değerlendirilmesi, iyileştirilmesi veya satımı hususunda bir görev verilmemiş olup, İdarenin söz konusu tarımsal ürünleri 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale ile almasını engelleyecek bir husus da bulunmamaktadır. Bu nedenle, gerçekleştirilen tarımsal ürün alımlarının 4734 sayılı kanunun 3/a madde hükmü çerçevesinde değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, geçmiş uygulamalarında söz konusu ürünlerin çeşitlilik ve miktar olarak normal ihale usullerince tedarik edilmesinin mümkün olmadığı, tarımsal ürünlerin hava şartlarına, çiftçi alışkanlıklarına ve kullanılacağı üretim alanlarına göre değişiklikler arz ettiği, ihale sürecinde geçen zaman ile tarımsal ürünlerin üretim sürecinin uyumunun her zaman sağlanamadığı, fiyatlar ve dolayısıyla yaklaşık maliyetin belirlenmesinde yine tarımsal üretimden kaynaklanan zorlukların olduğu, bu sebeplerle zaman problemi yaşamadan teknik özellikleri belirlenen tarımsal üretim materyallerinin çiftçilere ulaştırılabilmesi, alınan ürünün; işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınmış olması, doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alınması, tüketim amacına yönelik olmaması, tarım veya hayvancılıkla ilgili olması gerekçelerinin tümünü sağlaması nedeniyle 3/a kapsamında alımların yapıldığı, takip eden uygulamalarda kamu yararı gözetilerek piyasadaki fiyat artışlarından etkilenmemek, ürünlerin zamanında teslimi ve tarımsal desteklemenin faydalı olabilmesi amacıyla bulgu maddesinde yer alan tavsiyeler ve yürürlükteki mevzuat hükümleri gereğince işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Ancak, ihale uygulamalarında alınacak mal veya hizmetin türüne göre birtakım zorlukların bulunuyor olması kanun hükmüne aykırı hareket etmenin gerekçesi olamayacağı gibi, idare cevabında ifade edilen zorluklar söz konusu tarımsal ürünlerin ihale yöntemi ile

satın alınamayacağı anlamına da gelmemektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda hangi şartlarda hangi hükümlerin uygulanabileceği açık şekilde ifade edilmiş olup, uygulayıcıların bunun dışında muhtelif gerekçeler hasıl olduğunda istenilen veya kolay olan yöntemle göre alım yapacağına ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Dolayısıyla kanunun vermediği bir yetkiye dayanılarak kamu görevlileri tarafından muhtelif gerekçelerle kanuna aykırı bir uygulamaya gidilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin bitki, tohum, yem vb. tarımsal ürün alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri kapsamında uygun olan ihale usulü ile ihale edilerek gerçekleştirilmesi, yapılacak bütün ihale işlemlerinde mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışında Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Tahsis Edilmesi

Belediye mülkiyetindeki bazı taşınmazların kamu kurum ve kuruluşları dışında özel hukuk tüzel kişilerine tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Kamu kurum ve

kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz”

Hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında; *“Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.”* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştirilmesine olanak veren bir hüküm bulunmamaktadır. Bu tüzel kişiliklere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılabilir.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olan bazı taşınmazların yukarıda belirtilen Kanun hükümlerine aykırı olarak çeşitli dernek, vakıf ve spor kulüplerine tahsis edildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. Maddesi gereğince, belediyenin, belediye meclisinin kararıyla görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek projeler için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerektiği belirtilmiştir. İdarenin, dernek, vakıf ve spor kulüplerine taşınmaz tahsisi yapmadığı, taşınmazların ortak hizmet projeleri

kapsamında kullanımının söz konusu olduğu, bulgu konusuna binaen bazı ortak hizmet projesi protokollerinin revize çalışmalarının başlatıldığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi her ne kadar cevabında ilgili taşınmazlar ortak hizmet projesi kapsamında dernek ve vakıfların kullanımına sunduğu ve tahsis yapmadığı belirtilmiş olsa da yapılan bu taşınmaz kullandırma işlemleri ilgili kuruluşlara yapılan birer tahsis niteliğindedir. Kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile belediye ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecek diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinde mahallin mülki idari amirinin onayı gerekecektir. Ancak bu ortak hizmet projesi kapsamında belediyenin taşınmazının her ne gerekçe ile olursa olsun bir dernek veya vakfa bedelsiz tahsis edilmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak, yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşu niteliğinde olmayan gerçek kişilere taşınmaz tahsis imkânı bulunmayıp, yapılan tahsis işlemlerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Süre Uzatımlarının İşin Süresi Bittikten Sonra Verilmesi

2023 yılı içerisinde gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında süre uzatım kararlarının sözleşmeye göre işin süresi sona erdikten sonra verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sözleşmenin Uygulanmasına İlişkin Hususlar" başlıklı 25'inci maddesinde;

"25.3. Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen mücbir sebep halleri

25.3.1. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun "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) Kısmi veya genel seferberlik ilanı

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.” hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddenin (e) bendi ile, Kamu İhale Kurumuna, (a), (b), (c), (d) bentlerinde belirtilenlere benzer halleri mücbir sebep olarak belirleme konusunda yetki verilmiştir.

25.3.2. 4735 sayılı Kanunda düzenlenen haliyle mücbir sebepler, yüklenicinin sözleşme konusu işi sözleşmede belirtilen şartlarda yapmasını engelleyen durumlardır. Maddede sayılan hallerin taahhüdün ifasını engellemesi durumunda yüklenici tarafından süresi içerisinde idareye mücbir sebep başvurusunda bulunulması gerekmektedir. Yüklenicinin talebinin mevzuat çerçevesinde sonuçlandırılması hususundaki yetki ve sorumluluk idarededir. Anılan Kanun maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen şartların varlığı durumunda, idarece yapılan değerlendirme sonucunda mücbir sebep nedeniyle süre uzatımı verilmesi veya sözleşmenin feshi yönünde karar alınabilecektir. Örneğin süre uzatımına ilişkin başvurularda, yüklenicinin mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen 20 gün içinde idareye başvurusu, mücbir sebep oluşturan olayları belgelemesi ve idare tarafından, meydana gelen olayın iş üzerinde gecikmeye tesiri olup olmadığı ve bu gecikmenin yüklenici kusurundan kaynaklanıp kaynaklanmadığının incelenmesi ve buna göre karar verilmesi gerekmektedir.”

Denilmektedir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin “İşin Süresi ve Uzatılması” başlıklı 35'inci maddesinde;

“İhale edilen işin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp kabule elverişli bir durumda teslim edilmesi esastır. Yüklenici bu esasa herhangi bir şekilde uymazsa sözleşmede gösterilen cezalar uygulanır.

Bu Genel Şartnamede öngörülen diğer haller saklı kalmak kaydıyla, 4735 sayılı Kanununun 10 uncu maddesindeki hükümler çerçevesinde sözleşmesinde belirtilen ve sorumluluğu yükleniciye ait olmayan zorunlu gecikme nedenlerinin doğuşunda, durum idarece

incelenerek işi engelleyici nedenlere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre gecikmeyi karşılayacak kadar uzatılır.

Yüklenici, sürenin uzatılmasını gerektiren nedenlerin ortaya çıkışından başlamak üzere yirmi (20) gün içinde, olayların ayrıntılarını ve sonuçlarını ve iş süresinin ne kadar uzatılması gerektiğini, uzatılacak sürenin belirlenmesi o anda mümkün değilse bunun nedenlerini belirten bir yazı ile idareye başvuracak ve durumun açıklık kazanmasından sonra istediği süre uzatımını da ayrı bir yazı ile derhal bildirecektir.

Zamanında yapılmayan başvurular dikkate alınmaz ve yüklenici başvuru süresini geçirdikten sonra süre uzatımı isteğinde bulunamaz. Zorunlu nedenlerin devamı sırasında yapılacak başvuru, başvuru tarihinden geçerli olmak üzere dikkate alınabilir.

...”

Hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, süre uzatım kararı verilebilmesi için Kanun’da belirtilen şartların oluşması ve yükleniciden kaynaklı bir kusurun olmaması gerekmektedir. Bu durumda yüklenici, süre uzatımına neden olan olayın ortaya çıkışından başlamak üzere 20 gün içinde yazılı olarak idareye başvurmak zorundadır. İdare, dilekçede yer alan zorunlu durumları değerlendirerek süre uzatımını uygun bulur veya reddeder. Süresi içerisinde yapılmayan başvurular ise dikkate alınmaz. Bu itibarla, işin süresi bittikten sonra bir mal veya hizmet alımında süre uzatımı kararı verilemeyeceği aşikardır.

Yerinde yapılan denetim çalışmaları sırasında; 2023/76533 ihale kayıt numaralı “Belgesel ve Kısa Film Hazırlama Hizmeti” alımında 24.02.2023 tarihinde yüklenici ile sözleşme imzalandığı, yer tesliminin 01.03.2023 tarihinde gerçekleştirildiği, sözleşmeye göre işin 70 takvim gününde bitirileceği, bu durumda 09.05.2023 tarihinde işin bitirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu ihalede süre uzatımı talebinde bulunulabilecek son tarih de sözleşmeye göre işin bitim tarihi 09.05.2023 olmaktadır. Yapılan incelemede, 15.05.2023 tarihinde yüklenici tarafından Kuruma süre uzatım talebini içeren dilekçe verilmiş olup, İdarenin süre uzatım talebini kabul ettiği görülmüştür. Fakat sözleşmeye göre işin süresi bittikten sonra verilen bu süre uzatım kararı, işin süresi içinde yapılmadığı için mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Benzer şekilde, 2023/231857 ihale kayıt numaralı “Muhtelif İşlerinde Kullanılmak Üzere Nervürlü İnşaat Demiri ve Çelik Hasır Alımı” işinde 02.05.2023 tarihinde yüklenici ile sözleşme imzalandığı, yer tesliminin 02.05.2023 tarihinde gerçekleştirildiği, sözleşmeye göre işin 30 takvim gününde bitirileceği, bu durumda işin en geç 31.05.2023 tarihinde bitirilmesi gerektiği görülmektedir. İlgili ihale dosyası incelendiğinde, yüklenicinin 01.06.2023 tarihinde İdareye süre uzatımı başvurusu yaptığı, süre uzatım başvurusu İdare tarafından haklı bulunarak süre uzatım kararı verildiği anlaşılmıştır. Söz konusu işlemlerde yine süresi içerisinde verilmeyen süre uzatımı kararı mevzuata uygun düşmemektedir.

Sonuç olarak; İdarenin, yüklenicilerin süre uzatım başvurularını işin süresi içinde verip vermediğini kontrol ederek, süre uzatım taleplerinde yer alan hususları ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirmesi ve alacağı süre uzatım kararlarını yine ilgili mevzuat uyarınca işin süresi içerisinde vermesi gerekmekte olup, işin süresi bittikten sonra verilen süre uzatımı kararları ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 4: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşyerlerinin Bulunması

Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içinde olmasına rağmen “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı” olmadan faaliyette bulunan işletmeler olduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.”

“Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 80’inci maddesinde;

“...akaryakıt ile LPG ve LNG istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla ve akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar plânında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Bu istasyonlara çalışma ruhsatı büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir.”

hükümleri yer almakta olup, bu hükümlere göre, Birinci Sınıf Gayri Sıhhi Müesseseler ile Akaryakıt, LPG, LNG istasyonları ve sınıfına bakılmaksızın Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen işyerlerine “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı” verme yetkisi Büyükşehir Belediye Başkanlığına verilmiştir.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde; *“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...”* düzenlemesi yapılmıştır.

2023 yılı sonu itibariyle Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içerisinde yer alan 1184 adet gayri sıhhi müesseseden 382’sinin, 577 adet sıhhi müesseseden ise 178’inin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu görülmüştür.

Bu itibarla Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içinde olup “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı” olmadan faaliyette bulunan işletmelerin ruhsatlandırılması için gerekli çalışmaların yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Yükleniciler Tarafından Faturaların Yasal Süresi İçinde Düzenlenmemesi

Mal ve hizmet alımlarında, yükleniciler tarafından faturaların, malın teslimi veya hizmetin ifa edildiği tarihten itibaren 7 gün içerisinde düzenlenmediği tespit edilmiştir.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Fatura Nizamı” başlıklı 231’inci maddesinde;

“Faturanın düzenlenmesinde aşağıdaki kaidelere uyulur:

...

Fatura, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenlenir. Hazine ve Maliye Bakanlığı; mal veya hizmetin nev’i, miktarı, fiyatı, tutarı, satışın yapılma şekli, faaliyet konusu, sektör veya mükellefiyet türünü ayrı ayrı veya birlikte dikkate alarak, bu süreyi indirmeye ya da faturanın malın teslim edildiği veya hizmetin yapıldığı anda

düzenlenmesi zorunluluğu getirmeye yetkilidir. Bu süreler içerisinde düzenlenmeyen faturalar hiç düzenlenmemiş sayılır”

Denilmektedir.

Vergi Usul Kanunu'nun “Özel Usulsüzlükler ve Cezaları” başlıklı 353'üncü maddesinde;

“Fatura ve benzeri evrak verilmemesi ve alınmaması ile diğer şekil ve usul hükümlerine uyulmaması

Elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekenler de dâhil olmak üzere, verilmesi ve alınması icabeden fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu ile serbest meslek makbuzlarının verilmemesi, alınmaması, düzenlenen bu belgelerde gerçek meblağdan farklı meblağlara yer verilmesi, bu belgelerin elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekirken Maliye Bakanlığınca belirlenen zorunlu haller hariç olmak üzere kâğıt olarak düzenlenmesi ya da bu Kanununun 227, 231 ve 234 üncü maddelerine göre hiç düzenlenmemiş sayılması halinde; bu belgeleri düzenlemek ve almak zorunda olanların her birine, her bir belge için 240 (3 .4 0 0) Türk lirasından aşağı olmamak üzere bu belgelere yazılması gereken meblağın veya meblağ farkının %10'u nispetinde özel usulsüzlük cezası kesilir.”

Hükmü yer almaktadır.

Yerinde yapılan denetim sırasında bazı mal ve hizmet alımlarında faturanın yasal süresi geçtikten sonra düzenlendiği görülmüştür.

Tablo 10: Yasal Süresi İçinde Kesilmeyen Faturalar

Yapılan İş	Mal veya Hizmetin Teslim Tarihi	Faturanın Düzenlenmesi Gereken En Geç Tarih	Faturanın Düzenlendiği Tarih	Gecikilen Gün
Kodlama Atölyeleri Projesi Bilişim Malzemeleri Alımı	12/07/2023	18/07/2023	25/07/2023	7 Gün
Kocaeli Geneli Muhtelif Alanlarda Kullanılmak Üzere Döküm Ayaklı Bank Alımı	22/06/2023	28/06/2023	18/07/2023	20 Gün
Kütüphane ve Bilişim Sınıfı Mobilya Alımı	25/05/2023	31/05/2023	23/06/2023	23 Gün
Karamürsel Gençlik Merkezi, Millet Kıraathanesi ve Mehmet Ali Paşa Millet Kıraathanesi Muhtelif Mobilya Alımı	31/12/2022	06/01/2023	24/05/2023	139 Gün
Dip Çamurunun Susuzlaştırılmasına Yönelik Uygulama Projesi Hazırlanma Hizmeti	20/10/2022	26/10/2022	23/08/2023	301 Gün

Yukarıda verilen örnek tablo haricinde de birçok mal ve hizmet alımında faturalar yasal süresi içerisinde düzenlenmediği görülmüştür. Vergi Usul Kanunu'na göre yasal süresi içinde düzenlenmeyen faturaların hiç düzenlenmemiş sayılacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 353'üncü maddesine göre; hem verilmeyen hem de alınmayan faturalar için uygulanacak ceza özel usulsüzlük cezası olacaktır. Yasal süresi içinde düzenlenmemiş faturalar, hiç düzenlenmemiş sayılacağı için İdarenin özel usulsüzlük cezası ile karşı karşıya kalmasına sebebiyet verebilecektir.

Sonuç olarak; mal ve hizmet alımlarında, malın teslimi veya hizmetin ifasından sonra yüklenicilerin faturaları en geç 7 gün içinde düzenlemeleri gerekmekte olup, özel usulsüzlük cezasına maruz kalınmaması adına, faturalara ilişkin kontrollerin hassasiyetle yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen yapım işlerinin incelenmesinde, Yapı Kontrol Dairesi Başkanlığı tarafından anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle düzenlenen bazı yapım işlerinde, projelerin kendi arasında veya projeler ile mahal listeleri arasında çelişkiler olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur." hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde, yapım işlerinde uygulama projelerine istinaden işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi, ön-kesin projelere dayalı yapım işlerinde ise birim fiyat sözleşme türünün esas alınması hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise,

“Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme: Uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi,

Birim fiyat sözleşme: Ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşmeyi, ... ifade eder” denilmektedir.

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde Kanun’un genel mantığına göre en önemli süreç uygulama projelerinin hazırlanması aşamasıdır. Öyle ki, yapılacak her bir imalat için ayrı bir fiyat alınmayacak, iş paket halinde toplam tutara yaptırılacaktır. Bu nedenle, projelerin açık, anlaşılabilir olması, projeler arasında ve mahal listesi ile proje arasında herhangi bir tutarsızlığın bulunmaması gerekmektedir.

Ayrıca ihale aşamasında, projelerin yetersizliğinin mahal listesi ile kapatılmaya çalışılması ve mahal listesinde yer alıp uygulama projesinde bulunmayan imalatlar nedeniyle istekliler, yapılıp yapılmayacağı belli olmayan iş grupları için gerçekçi teklif verememektedir. Bunun sonucunda da İdare, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerinden olan rekabeti, saydamlığı, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması şartlarını sağlayamamaktadır. Bunun yanında, sözleşmenin yerine getirilmesi sürecinde; İdare, yüklenici ile proje yerine mahal listesinde düzenlenen imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşmektedir.

Kurumda anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle düzenlenen bazı yapım işlerinde yapılan incelemelerde yukarıda bahsi geçen hususlara ilişkin tespit edilen uyumsuzluklar görülmüş olup, farklı yapım işlerine ilişkin yüklenici ile idare arasında imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşüldüğü ve Yüksek Fen Kuruluna gidildiği, Yüksek Fen Kurulunun da söz konusu işlere ilişkin müteaddit defa uygulama projelerinin olmadığına ve eksik olduğuna ilişkin kararlar verdiği görülmüştür.

Proje, mahal listesi, teknik şartname, genel şartname ve özel şartnamelerin yeterli özen gösterilmeyerek açık ve net bir şekilde hazırlanmaması imalatın yapılıp yapılmayacağı veya nasıl yapılacağına ilişkin çelişkileri ortaya çıkarmaktadır. Dolayısı ile anılan sebeplerle yapılacak işin teknik detayları anlaşılammakta ve ihaleye teklif veren yüklenicilerin teklifleri arasında çok yüksek oranda farklar meydana gelmektedir.

Sonuç olarak hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin daha net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin birbirleriyle uyumlu olması ve mahal listesi ile çelişmemesini sağlayacak kontrollerin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Personel Çalıştırmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme ve Genel Giderlerin Hesaplanacağı Kalemlerin Hatalı Belirlenmesi

Kurum tarafından ilgili mevzuatı çerçevesinde personel teminine yönelik şirkete ödenen hakedişlerin incelenmesinde, sözleşme ve genel giderlerin hesaplamasına dahil edilecek kalemlerin hatalı belirlendiği tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin 127’nci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Geçici 24’üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerine işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20’nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı aynı giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden %7’ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel

giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere burada dikkat edilmesi gereken husus; %4 sözleşme ve genel giderlerin asgari işçilik maliyetine, %7'ye kadar belirlenecek karın ise asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamına, eklenmesidir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin teklif bedelleri varsa yüklenici karı ile aşağıdaki bileşenlerden oluşur:

Asgari İşçilik Maliyeti: İhale tarihinde yürürlükte bulunan brüt asgari ücret veya idari şartnamede brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dahil), nakdi yemek ve yol bedeli gibi prime esas kazancın hesabında esas alınan işçiliğe bağlı diğer ödemeler ve işveren sigorta primlerinin toplam tutarı asgari işçilik maliyetini oluşturur.

...”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; asgari işçilik maliyetinin ücret, nakdi yemek ve yol bedeli gibi işçiliğe bağlı ödemeler ile işveren sigorta primlerini ihtiva ettiği; fiyat farkı olarak ödenmesi gereken toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan giderlerin asgari işçilik maliyeti kapsamında olmadığı ve sözleşme giderleri ve genel giderlerin de asgari işçilik maliyeti üzerinden %4 oranında hesaplanacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemelerde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde ikramiye, bayram ödemesi, evlenme-doğum yardımı gibi olaya bağlı ödemeler için işçilere ödenecek tutarların belirlenmediği görülmüştür. Toplu iş sözleşmesinde bu kalemler için ödeme koşul ve tutarları belirlenmiş olduğundan işçilere bu kalemlerin ödemesi yapılmaktadır. Ancak toplu iş sözleşmesinden kaynaklı bu ödemeler yalnızca fiyat farkı olarak ödenmesi gerekmektedir. Burada önemli olan husus, birim fiyat teklif cetvelinde belirtilmemiş fakat toplu iş sözleşmesinde belirlenen kalemler için %4 sözleşme giderleri ve genel giderlerin ödenemeyeceğidir.

Sonuç olarak; İdarenin, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımlarında yaklaşık maliyete esas birim fiyat teklif cetveli hazırlarken asgari işçilik maliyetine dahil edeceği tüm kalemleri teklif cetvelinde göstermesi ve %4'lük sözleşme ve genel giderlere ilişkin hesaplamayı bu kalemler üzerinden yapması gerekmektedir.

BULGU 8: Mal Alımlarında İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporları Dayanaklarının Yeterli Olmaması

Belediyenin mal alımı ihalelerinin incelenmesi neticesinde, iş artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının yeterli düzeyde açıklayıcı olmadığı görülmüştür.

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

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde;

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

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir. ..."

Hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu

işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekir.

Yapılan incelemede; Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı tarafından yapılan mal alımlarının çok büyük bir kısmında iş artışına gidildiği, artışa ilişkin gerekçe raporlarında yer alan dayanaklardan bazılarının; sair nedenler ve iş yoğunluğundaki artışlar gibi soyut ifadelerden oluştuğu görülmüştür.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre iş artışlarının öngörülmeleyen durumlar nedeniyle gerekli görülmesi ön şarttır. Öngörülmeleyen durumların ise gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Bir başka deyişle artışa konu ihtiyacın tam anlamıyla ne olduğu gerekçeli rapor ile izah edilmesi gerekmektedir. Anılan Daire Başkanlığının neredeyse tüm mal alımlarında iş artışına gitmesi, öngörülemeleyen durumların ortaya çıkmasından ziyade mal alım süreçlerinin plansız bir şekilde yürütüldüğü izlenimini vermektedir.

Bu itibarla, yürütülecek bütün alım süreçlerinde kurumsal bir organizasyon ve kamu idaresi olmanın gereği olarak plan ve programlara dayalı şekilde hareket edilmesi, yapılan alımlarda iş artışı uygulamasına Kanunda öngörülen çerçevede gerçek bir ihtiyacın ortaya çıkması durumunda ve zorunlu hallerde başvurulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, iş artışı uygulamasına ilgili mevzuat kapsamında uygun şartların oluşması ve zorunlu hallerde başvurulması, iş artışına başvurulduğu durumlarda düzenlenecek gerekçe raporlarının gerçek durumu yansıtacak şekilde detaylı, açık ve anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi önem arz etmektedir.

BULGU 9: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan servis araçlarının İl/ilçe trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve

şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı;" *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı*" şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "ticari plaka verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari plakanın verilme usul ve esasları" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir."* denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı onbeşinci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı ondokuzuncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı onbeşinci maddesinin (p)

fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararları'nda, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,

- 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 konulması gerektiği,

- Yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; "... *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, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.” Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır”* denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; *“...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”*

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce İl/ilçe Trafik Komisyonu kararları veya İl/ilçe encümen kararları ile Kanun yürürlüğe girdikten sonra çeşitli UKOME kararları ile 6505 adet servis araç plakasının süresiz olarak verildiği görülmüştür.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal sürecinin Anayasa Mahkemesi kararında da

belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde çalışan özel halk otobüsleri ve minibüslerin İl/ilçe trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile süre belirtilmeksizin bu hakka sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun’a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın amacı; *“vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Ticari plaka verilecekler” başlıklı 3’üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”*

Ticari plakanın verilme usul ve esasları” başlıklı 5’inci maddesinde aynen; *“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları*

huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmaz, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı onbeşinci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı ondokuzuncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı onbeşinci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararları'nda, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

• 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 konulması gerektiği,

• Yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; “... *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 ödmeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine*” karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır. Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde, 1.658 adet özel halk otobüsü ve minibüs ruhsatlarının ihaleyle verildiği görülmüştür. Bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen

“Usul ve Esaslar” çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla ruhsatların verilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu toplam 1.658 adet özel halk otobüsü ve minibüs ruhsatlarının İl/ilçe trafik komisyonları veya il/ilçe encümen kararlarıyla süresiz olarak ihale yoluyla verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, Belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal sürecinin Anayasa Mahkemesi Kararı’nda da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak, öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan taksi plakalarının İl/ilçe trafik komisyon kararlarıyla bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun’a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın amacı; *“vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Ticari plaka verilecekler” başlıklı 3’üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c)*

Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”

“Ticari plakanın verilme usul ve esasları” başlıklı 5’inci maddesinde; “Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5’i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı onbeşinci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı ondokuzuncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı onbeşinci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun’un 84’üncü maddesinde; bu Kanun’la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 no.lu Kararları'nda, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

• Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

• Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

• 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 konulması gerektiği,

• Yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; “... *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, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.*” Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...*Kazanılmış*

hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı’nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde 1215 adet ticari taksi plakasının hak sahiplerine süresiz olarak verildiği görülmüştür.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal sürecinin Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı gelirlerinin incelenmesi neticesinde Belediyenin sahip olduğu gelir kalemlerine ilişkin bazı gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun; “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’inci maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi, “Mali hizmetler birimi”ne verildiği; “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve

parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da Maliye Vekâleti) belirtilecek usule yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin tahsilat/tahakkuk oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen Hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki, ilan ve reklam vergisinde bu oran %26,02, işgal harcında %29,98, avukatlık vekalet ücret gelirlerinde %18,48, çevre kirliliğini önleme gelirlerinde %0, ulaştırma hizmetlerine ilişkin kurumlar hasılatında %21,91, diğer taşınmaz kira gelirlerinde %34,42, idari para cezalarında %57,33, diğer vergi cezalarında ise %13,51 düzeyindedir.

Belediye gelirlerinde tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 13: İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Otopark Gelirlerinin Aktarılmaması

Otopark yerlerinin işlettilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken payların gönderilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettilmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 23'üncü maddesi ise büyükşehir belediyesinin gelirlerine ve bu gelirlerin ilçe belediyeleri ile paylaşılmasına dair düzenlemeler içermekte olup anılan maddenin (f) bendinde, Kanun'un 7'nci maddesinin (f) bendine atıf yapılmakta ve buna göre; tespit edilen park yerlerinin işlettilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılması öngörülmektedir. Aynı maddenin son fıkrasında ise büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birbirlerine yapmak zorunda oldukları ödemelerin zamanında yapılmamasından kaynaklanan her türlü zarardan ilgili belediye başkanları ve muhasebe yetkilileri sorumlu tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinin otopark yerlerinin işlettilmesinden elde edilen 188.696,99 TL tutarındaki gelirin %50'sinin nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılmadığı tespit edilmiştir.

Açıklanan Kanun hükümleri gereği otopark yerlerinin işlettilmesinden elde edilen gelirlerin %50'sinin nüfuslarına göre ilçe belediyelerine aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması

Gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında"*

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez”,

“Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise; “Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.” Hükümleri yer almaktadır.

Kanun’da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2023 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak 25.01.2023 gün ve 32084 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2023/1 numaralı Kamu İhale Tebliği’nde 2023 yılında büyükşehir sınırları içinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 431.810,00 TL olarak belirlenmiştir. Hem mevzuat hükümleri hem de bütçeleme ve kamusal yönetim ilkeleri gereğince idareler ihtiyaçlarını yıllar itibariyle planlı şekilde temin etmeleri, ayrıca ihtiyacın temininde 4734 sayılı Kanun’da yer alan hükümlere uygun hareket etmeleri gerekmektedir.

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin yapılan incelemeler neticesinde; kısımlara bölünen hizmet alımlarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 11: Kısımlara Bölünen Hizmet Alımları

Yevmiye Tarihi	Yevmiye Numarası	Yapılan İş	Tutar (TL)
25/07/2023	31188	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
25/07/2023	31189	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
25/07/2023	31192	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31427	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31428	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31429	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31430	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31431	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
26/07/2023	31432	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
27/07/2023	31525	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	372.000,00
14/08/2023	34565	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	248.400,00
14/08/2023	34566	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	241.200,00
14/08/2023	34567	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	216.000,00
14/08/2023	34568	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	319.200,00
14/08/2023	34577	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	241.200,00
14/08/2023	34578	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	241.200,00
14/08/2023	34579	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	165.600,00
14/08/2023	34580	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	249.600,00
14/08/2023	34581	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	331.200,00
14/08/2023	34582	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	248.400,00
18/08/2023	35314	Mahalle Şenliği Etkinliği Hizmet Alımı	84.000,00

Yukarıda yer verilen tablodaki alımlar dışında, tadilat ve yapım işleri, bilgisayar alımları, kırtasiye, temizlik malzemesi alımları gibi hizmet ve mal alımlarının da idare tarafından genellikle kısımlara bölerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Alımların kısımlara bölünerek yapılmasının en temel sebebi, birimlerin anlık ihtiyaçlar doğrultusunda doğrudan temin yöntemini temel alım yöntemi olarak benimseyip, alımları bu doğrultuda gerçekleştirmesidir.

Rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin Kanun'da öngörülen ihale usulleriyle gerçekleştirmesi ve doğrudan temin yönteminin ise Kanun'da yer alan amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 15: Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi

Kiraya verilen bazı taşınmazların elektrik, doğalgaz ve su aboneliklerinin devredilmemesi ve bu aboneliklere ait fatura bedellerinin Büyükşehir Belediyesi bütçesinden ödenmesine rağmen bazı kiracılardan kullanmış oldukları elektrik, doğalgaz ve su bedellerinin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

313 ve 314'üncü maddelerinde kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu,

315'inci maddesinde, kiracının kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmemesi halinde, kiraya verenin kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği,

348'inci maddesinde konut ve çatılı işyeri kiralalarında fesih bildiriminin geçerliliğinin, yazılı şekilde yapılmasına bağlı olduğu,

ifade edilmektedir.

Kiracıların kullanımına ait olup süzme sayaç ile tespit edilen veya ortak gider olarak hesap edilen elektrik, doğalgaz ve su tüketimlerine ilişkin giderler kiraya bağlı yan gider niteliğindedir.

Dolayısıyla 2023 yılı ve öncesinde tahsil edilemeyen yan giderlere ilişkin İdarece temerrüde düşen kiracılara, kira alacaklarındaki usule göre, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, sistematik olarak yazılı ihtarda bulunulmadığı, kiraya bağlı yan giderleri geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren bazı kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı ve alacakların icra takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz yönetiminin etkinliğinin artırılması, bahsedilen nitelikteki alacakların baştan oluşmasının engellenmesi ve tahsil edilemeyen bu tür yan giderler nedeniyle Belediyenin maddi kayba uğramaması için, bu şekilde kiraya verilen taşınmazların elektrik, doğalgaz ve su tesisatlarının ayrılarak aboneliklerinin kiracılara devredilmesi, yapımı planlanan yeni binalarda ise bu sorun göz önüne alınarak projelerinin elektrik, doğalgaz ve su tesisatları ayrı olacak şekilde hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması

Kiralama dosyaları ve kira gelirlerine ilişkin yapılan incelemede; kirasını vadesinde ödemeyen kiracılar için mevzuatta ve ihale şartnamelerinde öngörülen işlemlerin yapılmadığı ve müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

62'nci maddesine göre müşterinin taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği,

64'üncü maddesine göre kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı, 3 yıldan fazla kiralamalarda 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisin yetkili olacağı, ayrıca 3 yıldan fazla kiralama işlerinde, kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edileceği,

75'inci maddesinde ise kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği,

hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

313 ve 314'üncü maddelerinde; kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu,

315'inci maddesinde, kiracı kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmezse, kiraya veren kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği, 344'üncü maddesinde; beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirleneceği,

345'inci maddesinde; kira bedelinin belirlenmesine ilişkin dava açma süresinin ve mahkeme kararının etkisinin düzenlendiği,

347'nci maddesinde; on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği, belirsiz süreli kira sözleşmelerinde de, kiracının her zaman, kiraya verenin ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği,

348'inci maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralalarında fesih bildiriminin geçerliliğinin, yazılı şekilde yapılmasına bağlı olduğu,

352'nci maddesinde kiracı, kiralananı belli bir tarihte boşaltmayı yazılı olarak üstlendiği hâlde boşaltmamışsa kiraya verenin, kira sözleşmesini bu tarihten başlayarak bir ay içinde icraya başvurmak veya dava açmak suretiyle sona erdirebileceği, kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir

kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarında bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya verenin, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği,

ifade edilmektedir.

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde; 2023 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu halde İdarece temerrüde düşen kiracılarına yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak yazılı ihtarında bulunulmadığı, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren bazı kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, kira alacaklarının bir kısmı için icra takibi yapılmadığı ayrıca beş yıllık kira süresini aşan kiracılar için beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin günün şartları ve ilin gelişimine uygun olarak yeniden belirlenmesi için dava veya anlaşma yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla kirasını vadesinde ödemeyen kiracılar için mevzuatta ve ihale şartnamelerinde öngörülen işlemlerin yapılması ve müeyyidelerin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Hakediş ödemelerinden hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezaları ile prim ve prime ilişkin borçlarına istinaden yapılan kesintilerin 361 Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabı yerine 320 Bütçe Emanetleri hesabında izlendiği görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten Kesinti ve Mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde; işverenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, ayrıca idarece işveren ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarının ödeme belgesinde gösterileceği, bu kesintinin ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal

Güvenlik Kurumu'na veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin de yapacakları hakediş ödemelerinde; hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olup olmadığının sorgulaması, var ise bu borçları keserek Sosyal Güvenlik Kurumu'na veya Kurumun bildirdiği banka hesabına aktarması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 271'inci maddesinde; bu hesabın sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerine göre sosyal güvenlik kurumları adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 273'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise; ilgili sosyal güvenlik kurumu geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak ve ilgili hesaplara borç kaydedileceği, hususları düzenlenmiştir.

Ancak uygulamada, yapılmış olan muhtelif hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu adına gerçekleştirilen tahsilatların 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı yerine 320 Bütçe Emanetleri hesabında takip edildiği ve bu hesaptan ilgili birime aktarma yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, idarece yapılacak hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediye bünyesinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının Kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 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 iki yüz yirmi 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 Genelgesi’nde; 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 idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda Belediye bünyesinde görev alan 254 işçinin toplam 9775 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu; bu işçilerden 167 tanesinin kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 121, 113, 101, 93, 87, 83 gün kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması

2023 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, bu kadroya atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin de kapsamında bulunduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11, 55, 57, 63 ve 65'inci maddelerinde yer alan düzenlemelere göre, özetle;

İç denetim, kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahallî idarelerde meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. Belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usulle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

5018 sayılı Kanun'un yukarıda bahsedilen maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iç denetimin dolayısıyla da iç denetçinin idarenin malî yönetim ve kontrol sisteminde ne derece önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kocaeli Büyükşehir Belediyesine 9 adet iç denetçi kadrosu tahsis edildiği halde Belediye bünyesinde İç Denetim Birimi ve iç denetçi bulunmadığı görülmüştür. Mevcut bulunan kadrolara sertifikalı adaylar arasından atama yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının bir kısmının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve

ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır. 27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede Sayıştay ilamlarından kaynaklanan toplam 534.232,52 TL tutarında kamu alacağının olduğu, bunun 15.835,60 TL'sinin 2018 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş olduğu, 518.396,92 TL'lik kısma ilişkin ise temyiz sürecinin devam ettiği görülmüştür.

Yukarıda anılan Mevzuat hükümleri gereğince, 2018 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay ilamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 15.835,60 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

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

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
Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranlarının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşletmelerin Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Otopark Gelirlerin Aktarılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer

			bulgular bölümünde yer almaktadır.
Belediyeye Ait Taşınmazların Çeşitli Dernek, Vakıf ve Spor Kulüplerine Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi, Tahliye İşlemlerine Başvurulmaması, Kiraların Rayiç Bedele Göre Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde

			yer almaktadır.
Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde yer almaktadır.
Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun denetim görüşünün dayanağı bölümünde yer almaktadır.