



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	13
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	14
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	14
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	14
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	17
7. DENETİM BULGULARI	17
8. EKLER	100

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	4
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	7
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	8
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 9: Tepebaşı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen Billboard Listesi	19
Tablo 10: Tepebaşı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen CLP Listesi	20
Tablo 11: Odunpazarı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen Billboard Listesi	21
Tablo 12: Odunpazarı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen CLP Listesi	21
Tablo 13: Personel Giderleri Tablosu	40
Tablo 14: Belediye Şirketine Ödenen Hakedişlerden Eksik Ödenen Vergi ve SGK Prim Borcu Tablosu .	44

KISALTMALAR

CLP	: Işıklı Şehir Afişi
İN	: İnç
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KPDS	: Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı
KTŞ	: Karayolları Teknik Şartnamesi
MM	: Milimetre
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PTS	: Plaka Tanıma Sistemi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SRC	: Sürücü
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TL	: Türk Lirası
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TURSAB	: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
ÜDS	: Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı
ÜFE	: Üretici Fiyat Endeksi
YDS	: Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Büyükşehir Belediyesinin Yetki ve Tasarrufu Altındaki Caddelere İlçe Belediyesinin Kendi Reklam Panolarını Koyması ve Buna İlişkin Ecrimisil Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
2. Otobüslerin Bakım ve Onarımı Kapsamında Garanti Süreleri Bitmeden Aynı Plakalı Araçlarda Aynı Yedek Parçaların Birden Fazla Kez Değiştirilmesi
3. Makine İkmal Ambarına Alınan Otobüs Arızalarında Kullanılacak Yedek Parçaların İhtiyaçlar Doğrultusunda Temin Edilmemesi
4. Geçerli Yetki Belgesi Olmayan Firmadan Araç Bakım Onarım Hizmeti Alınması
5. "Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırmalarının Sağlıklı Yürütülmemesi
6. Mekanik Malzeme ve Mıdır Alım İşi İhalesinde Alınan Agrega Malzemelerinin Teslimine İlişkin Kontrol Eksikliklerinin Bulunması
7. Cumhurbaşkanı İzni Alınmadan Bazı Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetinden Ücretsiz Yararlandırılması
8. Tiyatro, Opera, Müzikal Gibi Etkinliklere Ait Online Bilet Satımı İşinin İhale Yapılmaksızın Protokol ile Bir Firmaya Verilmesi
9. Doğrudan Teminle Yaptırılan Otobüs Bakım ve Onarımlarında İş Bittikten Sonra Doğrudan Temin Dosyasının Düzenlenmesi
10. Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi
11. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
12. Otobüs Kiralama İşinde Teknik Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uygun Olmayan Otobüslerin İdareye Teslim Edilmesi ve İdare Tarafından Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

13. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi
14. Tek Kaynaktan Temin Edilen Mal ve Hizmetlere İlişkin Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmaması
15. Kısmi Zamanlı Personel Çalıştırılması İşinde Teknik Şartnamedeki Kriterleri Karşılamayan Eğitimcilerin Çalıştırılması
16. Bazı İhalelere Ait Teknik Şartnamelerde Rekabet Ortamının Oluşmasını Engelleyen İfadelerin Bulunması
17. İhale Yapılarak Alınması Gereken Hizmetin Ortak Hizmet Protokolü ile Gerçekleştirilmesi
18. İhale Dokümanlarında İhale ile İlgisi Olmayan Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Hükümlerin Bulunması
19. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirmede Yasal Sürelerin Aşılması
20. Muhtelif Malzeme Taşıyan Araçlara İstiap Haddini Aşan Yüklemlerin Yapılması
21. Parasal Limit Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğinin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
22. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
23. Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması
24. Doğrudan Teminle Yapılan ve Belli Bir Süreyi Gerektiren Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Sözleşme İmzalanmaması
25. Mal ve Hizmet Alımlarında Yükleniciler Tarafından Faturaların Yasal Süresi İçinde Düzenlenmemesi
26. Bazı İlçe Belediyelerinin Göndermesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması
27. İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde Belirtilen Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
28. Taksit Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

29. Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

30. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

31. Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

32. Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması

33. Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

34. Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmaması ve Geçmişe Yönelik Ecrimisil Alınmaması

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

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.

Eskişehir 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.

Bu yapıyla İdarenin Misyonu (*Görevi*); Eskişehir'de yaşayan nesillerin daha iyi yetişmesini ve belediye halkının yaşam kalitesini artırarak geleceğe umutla bakmalarını sağlamaktır.

İdarenin Vizyonu (*Hedefi*); Sürdürülebilir şehircilik anlayışıyla gelişen, tarımsal kalkınmayı hedefleyen, iklim değişikliğine duyarlı, olağanüstü durumlara dayanıklı, herkes için eşit, erişilebilir, huzurlu ve mutlu bir şehir olmaya devam etmektir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesinin yönetim ve karar organları; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümenidir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle tespit edilen toplam sayı kadar olmak üzere büyükşehir belediye başkanı ve 45 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni, üyelerinin yarısı meclis üyelerinden yarısı da belediye bürokratlarından teşekkül eden karma nitelikli bir organ olup, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçtiği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçtiği beş üye dâhil 10 üyeden teşkil etmektedir.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 8 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanı, İç Denetim Birimi, Danışmanlar, Biri Basın Yayın ve Halkla İlişkiler olmak üzere iki Daire Başkanlığı ve Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür.

Hukuk Müşavirliği, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiş olup, 3 Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu dolu bulunmaktadır. Belediyenin 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memur, 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 13'üncü ve Ek Geçici 16'ncı maddelerine göre sözleşmeli sanatçı, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre tam zamanlı sözleşmeli personel ve 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi işçiler istihdam edilmektedir. 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

çerçevesinde çalıştırılan personel belediye şirketleri ESPARK AŞ (2.130 kişi) ve ESTRAM AŞ'de (559 kişi) yer almaktadır. Tüm personele ilişkin norm kadro ve çalışan sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı (Kişi)	Dolu Kadro Sayısı (Kişi)
Memur	1.684	733
Sözleşmeli Sanatçı	292	188
Sözleşmeli Personel	-	15
Kadrolu İşçi	825	132
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2.801	1.068
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2.689

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının tek bağlı kuruluşu Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi (ESKİ) Genel Müdürlüğüdür. ESKİ, büyükşehir belediye sınırları içerisinde 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde abonelerine; içme suyu arıtma tesisleri, paket içme suyu arıtma tesisleri, atıksu arıtma tesisleri, paket atıksu arıtma tesisleri, su depolama ve terfi merkezleri, su yükleme noktaları, veznedar ve mobil vezne ile su ve kanalizasyon hizmetlerini sürdürmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin ayrıca doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu 11 adet şirketi mevcuttur.

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 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen /Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL) *	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	695.352.000,00	152.603.000,00	847.955.000,00	823.856.469,85	24.098.530,15	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gid.	0,00	93.270.000,00	5.443.528,21	98.713.528,21	90.939.479,73	7.774.048,48	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	4.122.881.000,00	521.903.471,79	4.644.784.471,79	4.195.691.740,04	449.284.059,66	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	152.500.000,00	-12.510.000,00	139.990.000,00	139.669.479,61	320.520,39	0,00
5	Cari Transferler	0,00	265.917.000,00	274.572.000,00	540.489.000,00	514.679.279,02	25.809.720,98	0,00
6	Sermaye Giderleri	376.205.874,98	2.631.780.000,00	-253.010.000,00	2.754.975.874,98	945.786.405,51	384.419.469,47	1.424.770.000,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	210.300.000,00	-2.000.000,00	208.300.000,00	208.132.611,48	167.388,52	0,00
8	Borç Verme	0,00	3.000.000,00	-2.990.000,00	10.000,00	0,00	10.000,00	0,00
9	Yedek Ödenekler	0,00	685.000.000,00	-684.012.000,00	988.000,00	0,00	988.000,00	0,00
		376.205.874,98	8.860.000.000,00	0,00	9.236.205.874,98	6.918.755.465,24	892.871.737,65	1.424.770.000,00

*Ödenek Toplamı sütununa yıl içinde alınan şartlı bağışlara ait ek ödenekler ilave edilmiştir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 8.860.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 376.205.874,98 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 9.236.205.874,98 TL olmuştur. Yıl içinde 6.918.755.465,24 TL Bütçe Gideri yapılmış, 892.871.737,65 TL ödenek iptal edilmiş, 1.424.770.000,00 TL ödenek ise 2025 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 8.860.000.000,00 ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 7.375.200.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ile gösterilen 1.484.800.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Başlangıç Bütçesi Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Tahsilatı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	44.551.000,00	36.627.690,60	9.865,94	36.617.824,66	82,19
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	813.327.000,00	759.784.565,91	832.423,93	758.952.141,98	93,31
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	29.000,00	894.383,14	0,00	894.383,14	3.084,08
05- Diğer Gelirler	5.497.030.000,00	5.748.572.448,79	108.691,76	5.748.463.757,03	104,57
06- Sermaye Gelirleri	1.020.307.000,00	542.754.427,04	0,00	542.754.427,04	53,20
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-44.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	7.375.200.000,00	7.088.633.515,48	950.981,63	7.087.682.533,85	96,10

2024 yılında net bütçe geliri %96,10 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde (%82,19), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%93,31), alınan bağış ve yardımlarda (%3.084,08), diğer gelirlerde (%104,57), sermaye gelirlerinde ise (%53,20) oranında gerçekleşme görülmüştür.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	695.352.000,00	823.856.469,85	118,48
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	93.270.000,00	90.939.479,73	97,50
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.122.881.000,00	4.195.691.740,04	101,77
04-Faiz Giderleri	152.500.000,00	139.669.479,61	91,59
05-Cari Transferler	265.917.000,00	514.679.279,02	193,55
06-Sermaye Giderleri	2.631.780.000,00	945.786.405,51	35,94
07-Sermaye Transferleri	210.300.000,00	208.132.611,48	98,97
08-Borç Verme	3.000.000,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	685.000.000,00	0,00	0,00

Toplam	8.860.000.000,00	6.918.755.465,24	78,09
--------	------------------	------------------	-------

2024 yılında bütçe giderleri %78,09 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel maaşlarına yapılan artışlar sebebiyle personel giderlerinde %18,48, mal ve hizmet alım giderlerinde %1,77, cari transferlerde Belediye şirketlerinden Estram A.Ş.'ye ulaşım gelir desteği ödemelerine başlanması sebebiyle %93,55 oranında başlangıç bütçesi aşılmıştır.

Sermaye giderleri ise yatırım projelerinin nakit yetersizliği sebebiyle gerçekleştirilememesinden kaynaklı olarak başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık değişim yüzdelerinin seyri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) / A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) / B]
Vergi Gelirleri	21.462.248,41	29.125.089,72	36.627.690,60	35,70	25,76
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	265.250.145,15	370.218.408,89	759.784.565,91	39,57	105,23
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.101.869,60	2.742.862,47	894.383,14	148,93	-67,39
Diğer Gelirler	1.777.987.981,66	3.366.250.258,73	5.748.572.448,79	89,33	70,77
Sermaye Gelirleri	1.936.551,99	32.004.689,90	542.754.427,04	1552,66	1595,86
Toplam	2.067.738.796,81	3.800.341.309,71	7.088.633.515,48	83,79	86,53
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	599.368,52	334.159,33	950.981,63	-44,25	184,59
Net Toplam	2.067.139.428,29	3.800.007.150,38	7.087.682.533,85	83,83	86,52

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.287.675.383,47 TL'lik (%86,52) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 7.502.600,88 TL (%25,76), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 389.566.157,02 TL (%105,23), diğer gelirlerde 2.382.322.190,06 TL (%70,77) ve sermaye gelirlerinde 510.749.737,14 TL (%1595,86) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 1.848.479,33 TL (%-67,39) azalış

olmuştur.

Vergi gelirlerine kaynak sağlayan payların ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artması ile arsa ve arazi satışları sebebiyle gelirden büyük oranda artış olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) / A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) / B]
Personel Giderleri	228.184.017,63	422.901.038,98	823.856.469,85	85,33	94,81
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	31.446.982,70	50.540.208,49	90.939.479,73	60,72	79,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.155.991.382,36	2.301.578.756,14	4.195.691.740,04	99,10	82,30
Faiz Giderleri	110.751.934,15	137.283.928,32	139.669.479,61	23,96	1,74
Cari Transferler	82.786.633,95	162.745.400,14	514.679.279,02	96,58	216,25
Sermaye Giderleri	306.578.377,30	919.833.154,44	945.786.405,51	200,03	2,82
Sermaye Transferleri	3.870.657,01	68.825.324,99	208.132.611,48	1678,13	202,41
Borç Verme	2.000.000,00	1.000.000,00	0,00	-50,00	-100,00
Toplam	1.921.609.985,10	4.064.707.811,50	6.918.755.465,24	111,53	70,22

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 2.854.047.653,74 TL (%70,22) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 400.955.430,87 TL (%94,81), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 40.399.271,24 TL (%79,93) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı personel maaşlarına yapılan yüksek artışlardan kaynaklanmıştır. Personel şirketi maaş zamları ve emekli olan personelin kıdem tazminatları, mahkeme harç giderleri ve yasal giderlerdeki artış, Merkezi Hükümet Vergi Gelirleri Payından yüklü kesilen vergi ve SGK prim borçlarının faiz giderleri vb. sebeplerle mal alım ve hizmet giderlerinde 1.894.112.983,90 TL'lik (%82,30), faiz giderlerinde 2.385.551,29 TL'lik (%1,74), cari transferlerde Estram A.Ş'ye ulaşım gelir desteği ödemelerine başlanması sebebiyle 351.933.878,88 TL'lik (%216,25), sermaye giderlerinde 25.953.251,07 TL'lik (%2,82), şirketlere yapılan sermaye artırımını sebebiyle sermaye transferlerinde 139.307.286,49 TL'lik

(%202,41) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 7.069.692.962,53 TL, Faaliyet Geliri 14.283.743.801,57 olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 7.214.050.839,04 TL olarak gerçekleşmiştir.

Eskişehir 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	ESKİŞEHİR İMAR İNŞAAT VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	102.584.525,00	95.444.650,00	93,04
2	ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ	120.000.000,00	119.998.675,00	99,99
3	ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.	271.196.300,00	271.069.500,00	99,9532

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	ESKİŞEHİR İMAR İNŞAAT VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.	102.584.525,00	7.139.875,00	6,96

2	ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.	BELKENT BELDE KENT HİZMETLERİ İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET .İLET.SAN.VE TİC. A.Ş.	120.000.000,00	1.325,00	0,01
3	ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.	BELKENT BELDE KENT HİZMETLERİ İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET .İLET.SAN.VE TİC. A.Ş.	271.196.300,00	126.800,00	0,0468
4	KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.	ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.	235.550.000,00	235.550.000,00	100
5	ESPAK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.	ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.	2.000.000,00	1.940.100,00	97,01
		BELKENT BELDE KENT HİZMETLERİ İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET .İLET.SAN.VE TİC. A.Ş.		59.900,00	2,99
6	BELKENT BELDE KENT HİZMETLERİ İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞL ET.İLET.SAN.VE TİC. A.Ş.	ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.	42.292.723,00	41.953.874,00	99,20
		ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.		338.849,00	0,80
7	ESKİŞEHİR HALK EKMEK SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	BELKENT BELDE KENT HİZMETLERİ	70.789.363,00	5.978.555,00	8,45

		İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET .İLET.SAN.VE TİC. A.Ş.			
		ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ.		24.618.361,00	34,78
		ESPARK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.		135.525,00	0,19
		KENTAS ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.		12.019.247,00	16,98
		ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.		28.022.933,00	39,59
		ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEMLER ULAŞIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.		14.742,00	0,02
8	ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEMLER ULAŞIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	KENTAS ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.	152.050.000,00	152.043.914,45	99,99
		ESPARK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.		6.085,55	0,01

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.1. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

5018 sayılı Kanun'un "İç kontrol sistemi" başlıklı Beşinci Kısımının 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'da; İç Kontrol, "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak

faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”, olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 üçüncü mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç kontrol standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlamıştır.

Belediyece, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5’inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak, Kuruma ait İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrolün; “kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme” bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ’de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları belirlenmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ve bu plana bağlı olarak İdare performans programı hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İç kontrol riskleri belirlenmiş, risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış, yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme Raporu ve İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve düzenli biçimde raporlandığı görülmüştür.

İdarede genel hatlarıyla iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan genelinin yerine getirildiği görülmekle birlikte iç denetim birimi henüz kurulmadığından, İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Büyükşehir Belediyesinin Yetki ve Tasarrufu Altındaki Caddelere İlçe Belediyesinin Kendi Reklam Panolarını Koyması ve Buna İlişkin Ecrimisil Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufu altındaki caddelere, Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyeleri tarafından yetkisiz bir şekilde reklam panoları yerleştirdiği, ayrıca İdare'nin bu reklam panolarına ilişkin olarak ilçe belediyelerine karşı ecrimisil tahakkuk ve/veya tahsilat işlemleri yapmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İlan ve reklam vergisi" başlıklı ikinci bölümünde yer alan 12'nci maddesinde:

"Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir." hükmü yer almaktadır.

5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'inci maddesinin (g) bendinde;

"Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (e) bendinde;

"7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri." denilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarını kapsar hale getirilmiş ve en işlek meydan, bulvar, cadde vb. yerlerde büyükşehir belediyelerine yetki tanınmıştır. Bu yetki sonucunda ilçe belediyeleri için önemli gelir kaynağı olan ilan reklam vergilerini tahsil etmenin yanı sıra bu alanların kiraya verilerek işletilmesi sonucunda elde edilen gelirlerde ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri gereği büyükşehir yetki alanında bulunan meydan, bulvar, cadde vb. yerlerde ilan-reklam ile ilgili hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmak buraları işletmek ve işlettirmek ve ilan reklam vergilerini toplamak yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu durumda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve tasarrufu altında bulunan caddelerde bulunan reklam panolarından elde edilecek gelirin Büyükşehir Belediyesi'ne ait olacağı aşikardır.

Yapılan incelemeler neticesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufu altındaki caddelere Tepebaşı Belediyesi tarafından yetkisiz bir şekilde 116 adet billboard ve 40 adet CLP reklam panosunun, Odunpazarı Belediyesi tarafından ise yetkisiz bir şekilde 114 adet billboard ve 33 adet CLP reklam panosunun yerleştirildiği, bu yetkisiz işlemlere ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir ecrimisil tahakkuku ve/veya tahsilatı yapılmadığı tespit edilmiştir. Aşağıda yer alan tablolarda bu duruma ilişkin detaylar sunulmaktadır;

Tablo 9: Tepebaşı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen Billboard Listesi

Türü	Cadde Adı	Adet
Billboard	BATIKENT MAH. 2. ÇAĞDAŞ KAVŞAK	2
Billboard	BATIKENT MAH. BÜLENT ECEVİT BULVARI ÜZERİ	4
Billboard	ÇEVREYOLU BAKSAN KÖPRÜSÜ GİRİŞ	11
Billboard	ÇEVREYOLU KÖFTECİ YUSUF GİRİŞ	3
Billboard	ERTUĞRULGAZİ MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CADDESİ	2
Billboard	FEVZİÇAKMAK MAH İLAHİYAT CAMİ ÖNÜ	4
Billboard	HOŞNUDİYE MAH. BEHİÇERKİN CADDESİ	10
Billboard	HOŞNUDİYE MAH. BEHİÇERKİN CADDESİ	4
Billboard	HOŞNUDİYE MAH. ŞAHİN BULVARI ESJİM KARŞISI	5
Billboard	HOŞNUDİYE MAH. ŞAHİN BULVARI KUMSAHA ÖNÜ	6
Billboard	HOŞNUDİYE MAH.ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ	6
Billboard	ULUÖNDER MAH. RAUFORBAY CADDESİ GİRİŞ	2
Billboard	ZAFER MAH. SARICAKAYA CADDESİ ESTÜ GİRİŞ SAĞ	4
Billboard	ZAFER MAH. SARICAKAYA CADDESİ ESTÜ GİRİŞ SOL	4
Billboard	BATIKENT ÇAĞFEN KAVŞAK IŞIKLAR	3
Billboard	BATIKENT MAH. ÇAĞFEN LİSESİ KAVŞAK KARŞISI	4
Billboard	ÇAMLICA MAH. ULUSAL EGEMEN. BULV. NOTER KARŞISI	4
Billboard	ERZURUM KONGRESİ CADDESİ LCW ÖNÜ	4
Billboard	ERZURUM KONGRESİ CADDESİ METRO MARKET ÖNÜ	4
Billboard	ESENTEPE MAH EĞİTİMCİLER CADDESİ KÖŞE	4
Billboard	FEVZİÇAKMAK MAH İLAHİYAT CAMİ KARŞISI	4
Billboard	GAZİ YAKUP SATAR CADDESİ İLAHİYAT CAMİ KARŞISI KÖŞE	4
Billboard	HOŞNUDİYE MAH. ŞAHİN BULV. KUMSAHA KARŞISI	4
Billboard	HOŞNUDİYE MAH.BEHİÇERKİN CADDESİ	4
Billboard	ZAFER MAHALLESİ SARICAKAYA CAD. HAVA ALANI KARŞISI	8

Billboard	ZİNCİRLİKUYU MAH. İSMET İNÖNÜ 2. BULV. ÜZERİ	2
TOPLAM		116

Tablo 10: Tepebaşı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen CLP Listesi

Türü	Cadde Adı	Adet
CLP	BATIKENT MAH. ÇAĞFEN LİSESİ ÖNÜ	1
CLP	BATIKENT MAH. ÇAĞFEN LİSESİ ÖNÜ-3	1
CLP	BATIKENT MAH.2. ÇAĞDAŞ KAVŞAK KARŞISI	1
CLP	ÇAMLICA MAH BAKSAN KÖPRÜSÜ GİRİŞİ	1
CLP	ÇEVREYOLU ACIBADEM DÖNÜŞ -3	1
CLP	ERTUĞRULGAZİ MAH. ÇİLEM CADDESİ ORTA REFUJ	1
CLP	ERTUĞRULGAZİ MAH. ÇİLEM CADDESİ PARK İÇİ	1
CLP	ERTUĞRULGAZİ MAH. POLİS OKULU KAVŞAĞI	1
CLP	ERZURUM KONGRESİ CAD. LCW ÖNÜ -1	1
CLP	ERZURUM KONGRESİ CAD. LCW ÖNÜ -2	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CAD-1	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CAD-2	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CAD-3	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CAD-4	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ALİYA İZZET BEGOVİÇ CAD-5	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. BEHİÇERKİN CAD.-1	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. BEHİÇERKİN CAD.-2	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. BEHİÇERKİN CAD.-3	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ-1	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ-2	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ-3	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ-4	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK AÇIK OTOPARK ÖNÜ-5	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK ALTIN AYAKLAR-4	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ESPARK BACA ÖNÜ	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. MK. ATATÜRK CAD. ÇAY BAHÇESİ KARŞISI	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. MK. ATATÜRK CAD. ÇAY BAHÇESİ ÖNÜ	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. MK. ATATÜRK CAD. ÇAY BAHÇESİ YANI	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ŞAHİN BULV. ESJİM KARŞISI	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. TEPEBAŞI BELD. KARŞISI	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ULUSANITI KARŞISI	1
CLP	HOŞNUDIYE MAH. ULUSANITI TRANVAY DURAĞI ARKASI	1
CLP	İSMETİNÖNÜ 1 BULV. BALAT RESTAURANT ÖNÜ	1
CLP	İSMETİNÖNÜ 1 BULV. CANPOL DIŞ ÖNÜ -1	1
CLP	İSMETİNÖNÜ 1 BULV. KILIÇ LUNAPARK KARŞISI	1
CLP	İSMETİNÖNÜ 1 BULV. YATSAN MOB. ÖNÜ	1
CLP	ULUÖNDER MAH. SALİH BOZOK CAD. ACİL GİDİŞ	1
CLP	SAZOVA MAH. ULUSAL EGEMENLİK BULV. STADYUM KARŞISI	1
TOPLAM		40

Tablo 11: Odunpazarı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen Billboard Listesi

Türü	Cadde Adı	Adet
Billboard	75. YIL MAH. SELAMİ VARDAR BULV. SULTANDERE KÖYÜ GİRİŞ	4
Billboard	75. YIL MAH. SULTANDERE AİLE SAĞLIĞI MERKEZİ ÖNÜ	4
Billboard	TEKSAN ÇEVRE YOLU GİRİŞ	4
Billboard	TEKSAN 1. CAD ÜZERİ	3
Billboard	GALERİCİLER SİTESİ KARŞISI	5
Billboard	75. YIL MAH. 75. YIL MERKEZ CAMİ KARŞISI	5
Billboard	ATATÜRK BULV. MİGROS AÇIK OTOPARK KARŞISI	9
Billboard	BÜYÜKDERE MAH. DR. SADIK AHMET BULV. ALİÇETİNKAYA CAD	3
Billboard	BÜYÜKDERE MAH SARILAR SOKAK OTOPARK İÇİ	4
Billboard	BÜYÜKDERE MAH CAPELLA ARKASI	4
Billboard	YENİKENT DIŞ HASTANESİ YOLU ÜZERİ PİRİ REİS CAD	4
Billboard	BÜYÜKDERE MAH ESOGÜ TRAMVAY DURAĞI ARKASI	4
Billboard	ÇANKAYA MAH. ÖZLEM BULV. NİLİFER CAD. KESİŞİMİ	7
Billboard	ÇANKAYA MAH. 2. ARABACILAR BULV. KAVŞAK	4
Billboard	ÇANKAYA MAH. 2. ARABACILAR BULV. KAVŞAK KARŞISI	4
Billboard	ÇANKAYA MAH. RADAR KAVŞAK	3
Billboard	EMEK MAH. ERTAŞ BULV. ZİYA GÖKALP BULV. KAVŞAK	6
Billboard	EMEK MAH. ERTAŞ BULV. EFSANELER SOK. KAVŞAK	2
Billboard	GÖKMEYDAN MAH. BORSA CAD. 19 MAYIS CAD. KESİŞİMİ	4
Billboard	GÜLTEPE MAH. HALK CAD.- MİLLET CAD. KESİŞİMİ	2
Billboard	GÜLTEPE MAH. HALK CAD.- MİLLET CAD. KESİŞİMİ KARŞISI	2
Billboard	GÜNDOĞDU MAH. ARICA SOK. ÇEVREYOLU GİRİŞİ	4
Billboard	IHLAMURKENT MAH ADALET CADDESİ	4
Billboard	IHLAMURKENT MAH TİLİA AVM ARKASI CAD KAVŞAK ADALET CAD	3
Billboard	IHLAMURKENT MAH. NİLÜFER CAD. PAZAR YERİ ÖNÜ	4
Billboard	OSMANGAZİ MAH. KAFKASÖR YANI	4
Billboard	VİŞNELİK MAH. KIBRIS ŞEHİTLERİ CAD. ANADOLU HST. KARŞISI	4
Billboard	YENİDOĞAN MAH. 2. ARABACILAR BULV. KÜÇÜK SANAYİ GİRİŞ	4
TOPLAM		114

Tablo 12: Odunpazarı Belediyesi Tarafından Caddelere Yetkisiz Yerleştirilen CLP Listesi

Türü	Cadde Adı	Adet
CLP	AKARBAŞI MAH. ŞEHİT YZB. T. GÜNGÖR CAD. ÜZERİ	1
CLP	ŞEHİT YZB. T. GÜNGÖR CAD. ASKERLİK ŞUBESİ KARŞISI	1
CLP	DOKTOR SADIK AHMET BULV. ÜZERİ-1	1
CLP	DOKTOR SADIK AHMET BULV. ÜZERİ-2	1
CLP	DOKTOR SADIK AHMET BULV. ÜZERİ-3	1
CLP	DOKTOR SADIK AHMET BULV. ÜZERİ-4	1
CLP	DR. SADIK AHMET BULV. ÜLGİN SOK. KÖŞE	1

CLP	BÜYÜKDERE MAH. PRF. DR. NABİ AVCI BULV. ÜZERİ	1
CLP	BÜYÜKDERE MAH. PRF. DR. NABİ AVCI BULV. FAKÜLTE SOK. KÖŞESİ	1
CLP	PRF. DR. NABİ AVCI BULV. DUMLUPINAR YURT KARŞISI	1
CLP	ÇANKAYA MAH. ÖZLEM BULV. NİLİFER CAD. KESİŞİMİ	1
CLP	EMEK MAH. ERTAŞ BULV. TARİH BULV. KAVŞAK	1
CLP	GÖKMEYDAN MAH. BORSA CAD.	4
CLP	IHLAMURKENT MAH. NİLÜFER CAD. NEVRUZ CAD. KESİŞİMİ	1
CLP	IHLAMURKUENT MAH KAŞGARLI MAHMUT CAMİ TİLİA AVM ARASI	5
CLP	İSTİKLAL MAH. PORSUK BULV.	6
CLP	OSMANGAZİ MAH. KAFKASÖR YANI	2
CLP	VIŞNELİK MAH. AYDINLIK EVLER SOK. KÖŞE	1
CLP	YENİDOĞAN MAH. CUMHURİYET BULV. SANAYİ GİRİŞİ	1
CLP	YENİDOĞAN MAH. CUMHURİYET BULV. SHELL PETROL YANI	1
TOPLAM		33

Kamu idaresi cevabında; ilçe belediyeleri ile koordinasyon sağlandığı, büyükşehir yetki alanında izinsiz yerleştirilen reklam panolarının tespiti amacıyla kapsamlı bir çalışma yapıldığı, bu tespitler sonucunda, geçmişe dönük 5 yılı kapsayan ecrimisil ihbarnamelerinin düzenlendiği ve ilçe belediyelerine tebliğ edildiği, ayrıca, reklam elemanlarının kaldırılması hususunda ilçe belediyelerine yazılı bildirimde bulunulduğu, bu yazışmalar sonucunda Odunpazarı'nda 31, Tepebaşı'nda ise 99 billboard ve bazı CLP'lerin kaldırıldığı tespit edildiği, henüz kaldırılmayan diğer reklam elemanlarının da belirli bir program dahilinde kaldırılacağı ilçe belediyeleri tarafından yazılı olarak bildirildiği, sonuç olarak, büyükşehir yetki alanındaki cadde, bulvar ve kamu alanlarında yapılan reklam faaliyetlerinin düzenli olarak denetlendiği ve benzer durumların yaşanmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi, izinsiz yerleştirilen reklam panolarına ilişkin gerekli tespit işlemleri ile ecrimisil tahakkuku çalışmalarının yapıldığını belirtmiş olsa da, kanıtlayıcı belgeler üzerinden yapılan incelemelerde söz konusu reklam panolarının bir kısmının henüz kaldırılmadığı ve ecrimisil tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufu altındaki caddelere yerleştirilen reklam panolarının kaldırılması ya da bu alanların kiraya verilmesine ilişkin ihale süreçlerinin başlatılması, Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyeleri için geçmişe dönük ecrimisil tahsilat işlemlerinin yapılması, ayrıca ilan ve reklam alanlarına yönelik denetimlerin ilgili personeller tarafından daha özenli bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Otobüslerin Bakım ve Onarımı Kapsamında Garanti Süreleri Bitmeden Aynı Plakalı Araçlarda Aynı Yedek Parçaların Birden Fazla Kez Değiştirilmesi

Toplu taşımada kullanılan otobüslere ilişkin yapılan bakım onarım çalışmalarında bazı otobüslere ilişkin yedek parçaların garanti durumlarının sorgulanmadan birden fazla kez değiştirildiği ve her biri için ayrı ayrı ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

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

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

Otobüs yedek parça alımlarına ilişkin düzenlenen ihalelere ait teknik şartnameler ile doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların sözleşmelerinde, "Garanti Şartları" başlıklı maddelerde;

"Yüklenici tarafından teslim edilecek sözleşme konusu malzemelerin garanti süresi, malların kabulünden sonra 1 (bir) yıl olacaktır. Ana malzeme bakım kataloglarında belirtilmiş olan periyodik bakımlarda değiştirilmesi gereken parçalar ve sarf malzemelerin montajı yapılması durumunda garanti süreleri, ana malzeme bakım kataloglarında belirtilmiş olan periyodik bakım süresi kadar olacaktır. Kullanılmayan bakım malzemeleri ve sarf malzemelerin garanti süresi 1 (bir) yıldır."

Garanti kapsamındaki malzemede sözleşme süresi içerisinde tespit edilecek hata, ayıp ve eksikliklerin, garanti sağlayan kişi veya kuruluş tarafından giderilmesini yüklenici üstlenecektir. Bu yükümlülüğün yüklenici tarafından yerine getirilmemesi halinde idare, garantinin sağlanması için yapacağı tüm giderleri yüklenicinin alacağından keserek veya teminatını paraya çevirerek tahsil eder. Malzemelerin garanti süresi içerisinde tamirde ve incelemede geçen süre, garanti süresine eklenir." denilmektedir.

Garanti şartlarında belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere, yükleniciler tarafından teslim edilen yedek parçaların garanti süresi malların kabul tarihinden itibaren 1 yıl olduğu görülmektedir. Ayrıca garanti kapsamındaki malzemede sözleşme süresi içerisinde tespit

edilecek hata, ayıp ve eksikliklerin, garanti sağlayan kişi veya kuruluş tarafından giderilmesini yüklenici üstlenecektir.

Yerinde yapılan denetimler sonucunda; toplu taşımada kullanılan bazı araçlar için belirli yedek parçaların 1 yıl içerisinde birden fazla kez değiştirildiği, bozulan veya arıza çıkaran yedek parçaların toplu taşıma araçlarını kullanan şoförlerden kaynaklanan hatalar sonucu ortaya çıkıp çıkmadığının sorgulanmadığı ve garanti süresi içerisinde arızalanan yedek parçaların bu kapsamda ücretsiz değiştirilmesine ilişkin süreçlerin yürütülmediği tespit edilmiştir.

Aşağıda 1 yıllık periyotta aynı yedek parçaların birden fazla kez değiştiği araçlara ait örneklere yer verilmiştir;

26 GA 253 plakalı araç için 27.11.2023 tarihinde yapılan doğrudan temin ile ihale kapsamında 12.09.2024 tarihli hakedişte aracın turbosunun değiştirildiği görülmektedir. Yine aynı bu araca ait turbonun 25.08.2023 – 15.04.2024 ve 24.04.2024 tarihinde İdareye ait makine ikmal atölyesinde değiştirilmiş.

26 GA 255 plakalı aracın 2024 yılı içerisinde ikişer defa hava kompresörü, dizel partikül filtresi ve turbo değişimi yapıldığı görülmüştür.

26 GA 256 plakalı aracın 15.06.2023 tarihinde makine ikmal atölyesinde turbo değişimi yapılmış olup, aynı aracın 09.02.2024 tarihinde yetkili serviste turbosunun tekrar değiştiği görülmüştür.

26 GA 304 plakalı aracın 28.02.2024 tarihinde yetkili serviste turbosu değiştirilmiş. Ayrıca 27.03.2023 tarihinde makine ikmalde değişmiş.

Verilen örneklerde görüldüğü üzere, 1 yıl içerisinde aynı yedek parçanın birden fazla kez, hatta bir araçta 5 kez değiştirildiği dahi görülmüştür. İdare her bir değişen parça için yedek parçaların garanti süresine bakmaksızın ayrı ayrı ödeme yaptığı görülmüştür. Ayrıca benzer durumda bulunan çok sayıda araç bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; yedek parça değişimlerinde öncelikle garanti süresinin kontrol edileceği, garanti kapsamında olan parçaların ücretsiz değişimi için yüklenici firmalarla iletişime geçilerek gerekli şartların sağlanması halinde değişimin ücretsiz yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için yedek parça değişimi yapılacak araçlarda, öncelikle parçanın garanti kapsamında olup olmadığı kontrol edilmeli; garanti süresi içinde olduğu ve koşulların karşılanması durumunda değişim işleminin ücretsiz olarak gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 3: Makine İkmal Ambarına Alınan Otobüs Arızalarında Kullanılacak Yedek Parçaların İhtiyaçlar Doğrultusunda Temin Edilmemesi

Toplu taşıma hizmetlerinde kullanılan otobüsler için temin edilen yedek parçaların, ambardaki mevcut stok durumu göz önünde bulundurulmadan, stokta hali hazırda kayıtlı olan parçaların tekrar satın alındığı tespit edilmiştir.

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

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

9014 Sayılı Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(1) Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.

(2) Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

...”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemeler sonucunda; toplu taşıma hizmetlerinde kullanılan yedek parça alımlarının Makine İkmal Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirildiği, yedek parçaların stoklandığı ambardaki takip ve kontrol işlemlerinin yine aynı birim tarafından yürütüldüğü görülmüştür. Yıllar itibariyle çeşitli yedek parça alımlarının yapıldığı fakat bu alımlar yapılırken ilgili yedek parçaya gerçekte ihtiyaç duyulup duyulmadığının sorgulanmadığı, bu anlamda ambarda stok fazlası birçok yedek parçanın bulunduğu ve bu itibarla, kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda stokta herhangi bir çıkış yapılmadan tekrardan alınıp kullanılmaya yedek parça grubuna ait bazı örneklere yer verilmiştir;

Stok Durum Tablosu

Malzeme Adı	Ambara Giren Miktar	Ambardan Çıkan Miktar	Satın Alınma Tarihi
Ön Poyra Otokar Doruk E6 Le	15	0	06.02.2020 (5 Adet)
			28.09.2023 (10 Adet)
Adblue Emiş/Dönüş Hortumu Otokar Kent Lf	13	0	01.08.2022 (2 Adet)
			28.09.2023 (10 Adet)
			23.01.2025 (1 Adet)
Dış Dikiz Ayna Bağlantı Ayağı Man Lions City	14	0	07.12.2023 (3 Adet)
			25.01.2024 (1 Adet)
			14.02.2024 (10 Adet)
Yakıt Pompa Yüksek Basınç Ayar Müşürü Man Lions City	7	0	24.09.2018 (2 Adet)
			14.02.2024 (5 Adet)
Tavan Led Lamba 135mm Otokar Doruk Le	40	0	21.07.2022 (20 Adet)
			28.09.2023 (20 Adet)

Tabloda da yer aldığı gibi farklı dönemler itibariyle yedek parça alımlarının yapıldığı fakat bu yedek parçalarla ilişkin ambardan herhangi bir çıkış işleminin yapılmadığı görülmektedir. Harcama yetkilileri taşınırıların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden sorumludur. Bu durumda ihtiyaç duyulmayan halihazırda stokta mevcut bir yedek parçanın yeniden satın alınma yoluna gidilmesi, taşınırıların etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin tereddütler oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; stokta bulunan taşınırların miktarı ve kullanım durumu dikkate alınarak gerçek ihtiyaçların belirleneceği ve malzeme alımlarının ihtiyaç durumuna göre, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı esas alınarak yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, stokta yer alan taşınırların miktarları göz önüne alınarak gerçek ihtiyaçlar harcama yetkilileri ve ilgili personel tarafından tespit edilmeli ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Geçerli Yetki Belgesi Olmayan Firmadan Araç Bakım Onarım Hizmeti Alınması

Bazı araç bakım ve onarım hizmetlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/A maddesi kapsamında geçerli bir yetki belgesi bulunmayan firmadan sağlandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "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." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanunun 22'nci maddesinin (a) bendinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

..."

hükmü yer almaktadır.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğin "İhtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı 11'inci maddesinde;

"(1) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde, Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında alım yapılabilir. Alım yapılmadan önce, alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebepleri ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, anılan bentte belirtilen hükümlerin

uygulanabilir olmasını sağlayan sebepler ayrıntılı şekilde belirtilir ve bu sebeplere ilişkin belgeler onay belgesine eklenir. Ayrıca, mal alımları için ihtiyacın niteliği, ihtiyaç konusu malın ayrıntılı teknik özellikleri ve ne amaçla kullanılacağı, bu amacı en az aynı verimlilik, etkinlik ve fonksiyonellikle karşılayabilecek diğer ürün/model/marka vb. bulunup bulunmadığı ile bulunmuyorsa sebepleri, ihtiyaç konusu malı satan başka firmaların olup olmadığı gibi hususlar tespit edilir ve bunlara ilişkin belgeler de onay belgesine eklenir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde; İdare tarafından araç bakım onarımına ilişkin yapılan hizmet alımlarında 4734 sayılı Kanun’un 22/a maddesi kapsamındaki alım yönteminin tercih edildiği fakat bu alıma ilişkin ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespiti amacıyla firma tarafından sunulan yetki belgesinin geçerli olmadığı görülmüştür.

Tebliğ’de de açıkça belirtildiği üzere; alım yapılmadan önce, alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebepleri ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, anılan bentte belirtilen hükümlerin uygulanabilir olmasını sağlayan sebepler ayrıntılı şekilde belirtilmeli ve bu sebeplere ilişkin belgeler onay belgesine eklenmesi gerekmektedir. Fakat yapılan hizmet alımında, alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebebi yetki belgesi ile ortaya konulmuş olsa da belgenin geçerli olmadığı göz önüne alındığında yapılmış olan bu alımın mevzuat hükümlerine uygun olmayan biçimde gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4734 sayılı Kanun’un 22/a maddesi kapsamında yapılacak alımlarda, gerçek veya tüzel tek kişiden alım gerekçelerinin ayrıntılı, net ve objektif kriterlere dayandırılacağı; sunulan belgelerin geçerliliğinin ise piyasa araştırma görevlilerince titizlikle kontrol edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 Sayılı Kanun’un 22/a maddesi kapsamında yapılacak alımların gerçek veya tüzel tek kişiden alınma sebeplerinin ayrıntılı, net ve objektif kriterlere göre ortaya konulması gerekmekte olup sunulan belgelerin geçerliliğinin ilgili görevliler tarafından araştırılması gerekmektedir.

BULGU 5: "Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırmalarının Sağlıklı Yürütülmemesi

İdarenin çeşitli daire başkanlıkları tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarda, piyasa fiyat araştırma sürecinin sağlıklı yürütülmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinde;

"...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir." hükümleri yer almaktadır.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğin "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...

(2) Alımlar için onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben harcama yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur.

(3) Alımlar; ilan/duyuru yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve Kanunun 10 uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarının aranması zorunluluğu bulunmaksızın, harcama yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak gerçekleştirilebilir. Fiyat araştırması, kısmen veya tamamen elektronik ortamda yapılabilir." denilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, genel olarak İdare tarafından gerçekleştirilen mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin piyasa fiyat araştırma süreçlerinin Satın Alma Dairesi

Başkanlığı tarafından yürütüldüğü, ayrıca her mali yılbaşında daire başkanlıkları tarafından piyasa fiyat araştırması yapacak kişilerin belirlendiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte, Satın Alma Dairesi Başkanlığı dışındaki daire başkanlıklarınca yürütülen doğrudan temin alımlarına ilişkin piyasa fiyat araştırma formları incelendiğinde, fiyat araştırması yaptığı belirtilen personelin fiilen bu araştırmaları gerçekleştirmediği, görev tanımları itibarıyla bu konuda yetkin olmadığı ve piyasa fiyat araştırmalarının nasıl yapılacağına dair yeterli bilgiye sahip olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca piyasa fiyat araştırma formlarındaki bilgilerde, söz konusu fiyat araştırmalarının kimler tarafından ve hangi yöntemle yapıldığı net bir şekilde anlaşılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; fiyat araştırma süreçlerinin daha etkin ve şeffaf yürütülmesi amacıyla gerekli yapısal ve uygulamaya dönük önlemlerin alınacağı, fiyat araştırmalarının işin niteliğine uygun yetkin personel eliyle, şeffaf ve denetlenebilir şekilde gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilecek alımlarda, tüm sürecin tek bir daire başkanlığı tarafından yürütülmesi, piyasa fiyat araştırmalarının mevzuata uygun şekilde ve yetkin personeller eliyle gerçekleştirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 6: Mekanik Malzeme ve Mıdır Alım İşi İhalesinde Alınan Agregalı Malzemelerinin Teslimine İlişkin Kontrol Eksikliklerinin Bulunması

İdare tarafından gerçekleştirilen “Mekanik Malzeme ve Mıdır Alımı” işinde agrega malzemelerinin teslimatı sürecinde hatalı işlemlerin bulunduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu, 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olduğu, 68'inci maddesinde de; dış denetimin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi suretiyle de gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Mıdır ve mekanik alımı işinin 10 kısımdan oluştuğı ve her bir kısım için teknik şartname oluşturulduğı görölmüşür. Şartnamelerin ortak hüküm içeren maddelerinde;

“Tüm malzemeler ton cinsinden teslim alınacaktır. Muayene ve Kabul Komisyonu, gelen malzemenin tartım kontrolü için uygun gördüğü yerde malzemeyi tartım yaptırabilir. Yüklenici, muayenelerde kullanacağı tüm tartım cihaz ve ölçü aletlerinin kalibrasyonlarının yapıldığına dair kalibrasyonu yapan akredite firma/kurum veya kuruluşun verdiği, muayene esnasında geçerliliğı bulunan belge/sertifikaları muayeneler esnasında Muayene ve Kabul Komisyonuna ibraz edecektir. Bu belgelerin her türlü masrafı yüklenici firmaya aittir.

Satın alınacak malzemenin taş ocağı ile konkasör arası nakli ve kırılmış malzemenin; nakliye, tartım gibi tüm giderleri birim fiyatlara ve toplam bedele dahil olup, yükleniciye aittir. Malzemenin, idarece gösterilen stok sahalarına düzgün şekilde boşaltılmasından yüklenici sorumludur. Teslimata kadar olan kayıplar yüklenici tarafından karşılanacaktır. Fiyat farkı ödenmeyecektir.” denilmiştir.

Mıdır ve mekanik alımı işine ilişkin yapılan agrega teslimatlarına ait kantar fişleri ile sevk irsaliyeleri incelenmiş; kantar fişleri ve sevk irsaliyelerinde yer alan plakalar, Eskişehir il sınırları içindeki Plaka Tanıma Sistemleri (PTS) kayıtları ve araçlara ait tescil bilgileri ile karşılaştırılmıştır.

Kantar fişleri ile sevk irsaliyelerinde üzerinde yapılan araştırmalar sonucunda;

- Kantar fişleri ve sevk irsaliyelerinde yer alan bazı plakalı araçların Noterler Birliğı kayıtlarında yer almadığı,
- Kantar fişleri ile sevk irsaliyelerinde agrega malzemesi taşıdığı belirtilen araçlardan bazılarının binek araç, motosiklet ve traktör gibi agrega malzemesi taşıma amacıyla kullanılamayacak araçlar olduğu,
- Kantar fişleri ile sevk irsaliyelerinde yer alan bazı plaka bilgilerinin hatalı yazıldığı ve malzemeleri teslim almakla görevli kontrol elemanlarının teslimat sırasında araç plakalarını kontrol etmediğı,
- Bazı araçların, kantar fişlerinde yazılan malzeme alım tarih ve saatinde, alım yapılan taş ocağından farklı lokasyonlarda olduğu,
- Mükerrer kantar fişlerinin bulunduğı,

Tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen kontrol eksikliklerini gidermek ve işlemleri daha sağlıklı yürütmek amacıyla gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gerçekleştirilecek mal veya hizmet alımlarında, kontrol süreçlerinin sağlam, güvenilir ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulması ve bu sayede yukarıda belirtilen kontrol eksikliklerinin önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Cumhurbaşkanı İzni Alınmadan Bazı Kişilerin Toplu Taşıma Hizmetinden Ücretsiz Yararlandırılması

Toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan bazı kişiler için ücretsiz tarife uygulandığı ve bedellerinin de İdare bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci fıkrasında; belediyeler ve bağlı idarelerince, ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hükmü bulunmaktadır. Bahse konu kuraldan kimlerin muaf tutulacağı ise Cumhurbaşkanınca (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunca) belirlenmektedir.

Kanun'un aynı maddesinin devam eden fıkralarında yer alan düzenlemeler ile yaşlı, engelli, vazife malulü, öğrenci ve basın kartı sahibi olan birtakım kişiler için indirimli ve ücretsiz tarife belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kanun'da sayılan kişiler dışında indirimli veya ücretsiz tarife belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Bu düzenlemelere rağmen İdarece, mevzuatında yer almadığı halde, Cumhurbaşkanınca alınmış bir karar olmaksızın, bazı günlerde toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan tüm kişilere ücretsiz olarak hizmetten yararlanma hakkı tanındığı, söz konusu yararlanmalar karşılığında oluşan geçiş bedellerinin, toplu taşıma işletmecilerine Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kanun'un yukarıda zikredilen maddesi gereği kamu kurumları tarafından herhangi bir kişi veya kuruma (kanuni düzenleme ile cevaz verilenler dışında) ücretsiz veya indirimli mal ve hizmet temini yasaklanmıştır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı kararı olmadıkça

milli bayramlarda belirli bir kesime veya tüm kişilere ulaşım hakkının ücretsiz olarak sunulması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden, gerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında Cumhurbaşkanının, gerekse de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kurulunun, Kanun'dan muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda kararının bulunduğu görülmektedir. Örneğin; dini bayramlarda otoyollar ile toplu ulaşım hizmetlerinin belirli süreyle ücretsiz olarak kullanılması, pandemi döneminde sağlık çalışanlarının toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanması, herhangi bir sağlık güvencesinin olup olmadığına bakılmaksızın tüm kişilerin COVID-19 hastalığının teşhis ve tedavisinde kullanılan kitler ile ilaçlardan ücret alınmadan yararlanmasının sağlanması gibi her konuda ayrı ayrı alınmış Cumhurbaşkanlığı kararlarını görmek mümkündür.

16.12.2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 15.12.2021 tarihli ve 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile belediyelerin ve bağlı idarelerinin, "İnsani Su Hakkı" kapsamında belediye meclislerinin ve genel kurullarının alacağı karar üzerine, hane halkı toplam kullanımının beşte birini aşmayacak şekilde belirleyecekleri ücretsiz veya indirimli su tarifelerinden yararlananların 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrası hükmünden muaf olması sağlanmıştır.

Yukarıda yer alan örneklerden de görüleceği üzere, Kanun'un 1'inci maddesinden muaf tutulacaklara ilişkin çok sayıda karar yıllar itibarıyla defalarca alınmış ve idarelerince uygulanmıştır. 4736 sayılı Kanun'un emredici hükmü gereğince, Cumhurbaşkanlığı Kararı olmaksızın İdarenin kendiliğinden aldığı karar neticesinde uyguladığı indirimli veya ücretsiz tarifeler yasal dayanaktan yoksundur.

Kamu idaresi cevabında; dini ve milli bayramlarda Cumhurbaşkanlığı Kararı olmadıkça ücretsiz toplu taşıma hizmeti verilmeyeceği, böyle bir durum oluşması halinde gerekli yazışmaların yapılarak Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin uygulamış olduğu söz konusu indirimli veya ücretsiz tarifelere hukuki dayanak kazandırmak adına, İdarenin, Cumhurbaşkanlığı Kararı alınması için Cumhurbaşkanlığı ile gerekli yazışmaları yapması, alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden işlem tesis etmesi isabetli olacaktır.

BULGU 8: Tiyatro, Opera, Müzikal Gibi Etkinliklere Ait Online Bilet Satımı İşinin İhale Yapılmaksızın Protokol ile Bir Firmaya Verilmesi

Tiyatro, opera, müzikal gösterimi gibi etkinliklere ait biletlerin online bilet satımı işinin ihale yapılmaksızın protokol ile bir firmaya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun’a tabi olduğu belirtilmiş, “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması “kira” tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir hak olan ve gelir getirici nitelikte bulunan haklar Kurum tarafından kendi imkânları ile yerine getirilebileceği gibi 2886 sayılı Kanun’a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilmelidir.

Yapılan incelemeler neticesinde; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin düzenlediği, organize ettiği veya gösterimini üstlendiği etkinliklere ait biletlerin internet yolu ile satım işini bir firma aracılığı ile yerine getirdiği, firma ile İdare arasında hazırlanmış bir protokolün bulunduğu fakat bu protokolün de süresinin bittiği, protokolde; firma satılan her bir bilet için bileti satın alan müşteriden 1,75 TL komisyon alacağı belirtilmiştir. Ancak firma web sitesinde yapılan çalışma sonucu; ücreti 50 TL olan biletlerden 2,00 TL, ücreti 100 TL olan biletlerden ise 3,50 TL komisyon alındığı tespit edilmiştir. Alınan bu komisyon oranı da protokolde belirlenen tutardan farklılık oluşturmaktadır.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Söz konusu hakkın verilmesinde bir menfaat ve gelir söz konusu olduğu için hakkın ihale kanunu çerçevesinde şartlarının ve süresinin belirlenmesi ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi gerektiği ortadadır. Belediyeye ait olan hakkın Kanun çerçevesinde, ihale yoluyla rekabet, saydamlık ve belirli bir süre ile olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan bir sözleşme ile doğrudan bu hakkın kullanımına izin vermesi mümkün bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; tiyatro, opera ve müzikal gibi etkinliklerin online bilet satış hizmetinin bundan sonraki süreçte 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yoluyla verileceği,

ihalenin şeffaflık, eşit muamele ve rekabet ilkeleri doğrultusunda yürütülerek hizmetin süreli olarak devredileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tiyatro, opera ve müzikal gibi etkinliklere ait biletlerin online satışına ait hakkın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre objektif ve aleniyet ilkeleri gözetilerek ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Teminle Yaptırılan Otobüs Bakım ve Onarımlarında İş Bittikten Sonra Doğrudan Temin Dosyasının Düzenlenmesi

Makine İkmal Daire Başkanlığı'nın araç arıza servis kayıtları, araçların günlük yaptığı kilometre bilgileri ile otobüs tamir bakım onarım giderleri dosyaları karşılaştırıldığında, servise gönderilen arızalı otobüsler için piyasa araştırması ve doğrudan temin dosyası sürecinin, araç teslim alındıktan sonra başlatıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterli kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince

görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.” hükmü yer almaktadır.

Kanundaki bu düzenlemeye göre oluşturulan alt mevzuat hükümleri çerçevesinde doğrudan temin süreci;

- İhtiyacın Tespiti,
- Onay Belgesi Düzenlenmesi,

Onay Belgesi: alım konusu işin nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usulü, avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgeyi ifade eder.

- Görevlendirme Yapılması,
- Piyasa Fiyat Araştırması Yapılması,

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği Örnek 3 kullanılarak piyasa fiyat araştırması yapılır.

- Fiyatın Harcama Yetkilisi Tarafından Onaylanması,

Piyasa fiyat araştırması tutanağının altına harcama yetkilisi tarafından olur verilmek suretiyle gerçekleştirilebilir.

- 4734 sayılı Kanun'un 62/1 Maddesine Göre %10 Kontrolünün Yapılması,
- Alımın Yapılması, Fatura düzenlenmesi, gerekli hallerde muayene kabul belgeleri ve taşınır işlem fişinin düzenlenmesi suretiyle alım yapılır.
- Ödeme, Ödeme Emri Belgesi ekleri ile beraber düzenlenir ve ödeme yapılır.

Şeklinde yürütülmelidir.

Yapılan incelemeler neticesinde; arızalanan otobüslerin önceden belirlenmiş olan firmada yaptırıldığı ve araç teslim alındıktan sonra piyasa araştırması ve diğer doğrudan temin süreçlerinin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Örnek olarak; servis kayıtlarından 26 E 2605 plakalı aracın 25/03/2024 tarihinde belirlenmiş dış servise gönderildiği, aracın 02.04.2024 tarihinde teslim alındığı görülmektedir. Fakat piyasa fiyat araştırmasının 04.04.2024 ile 18.04.2024 tarihleri arasında 3 firmadan teklif toplayarak yapıldığı, bu harcamaya ilişkin onayın ise 25.04.2024 tarihinde alındığı görülmektedir. Açıkça görülmektedir ki araçlar belirlenmiş olan firmada yaptırıldıktan sonra doğrudan temin dosyaları düzenlenmektedir.

26 E 2807 plakalı araç da 24.07.2024 tarihinde dış servise gönderildiği, aracın 08.08.2024 tarihinde teslim alındığı görülmektedir. Piyasa fiyat araştırmasının ise 30.07.2024 ile 14.08.2024 tarihleri arasında 3 firmadan teklif toplayarak yapıldığı, bu harcamaya ilişkin onayın 19.08.2024 tarihinde alındığı görülmektedir.

Açıkça görülmektedir ki araçlar belirlenmiş olan firmada yaptırıldıktan sonra doğrudan temin dosyaları düzenlenmektedir. 26 E 2605 plakalı aracın tamirat işlemleri bitip teslim alındıktan 23 gün sonra, 26 E 2807 plakalı araç ise 11 gün sonra doğrudan temin süreçlerinin başlatıldığı anlaşılmaktadır. Buna ilişkin örnekler çok sayıda bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımlarında, işlemlerin Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesi çerçevesinde yapılacak mal ve hizmet alımlarının yukarıda belirtilen süreçlere uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi

İdare tarafından hizmet alımlarında gerçekleştirilen muayene kabul işlemlerinin, mal veya hizmetin görevli personel tarafından görülmeden mevzuata aykırı biçimde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 7'nci maddesinin (p) bendinde; Denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartların, sözleşmede yer alması gereken zorunlu hususlar arasında sayıldığı anlaşılmaktadır.

Mezkur Sözleşmenin "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde;

“Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz...” denilmektedir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik’in “Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“Yetkili makam tarafından biri başkan, biri işin uzmanı olmak üzere en az üç veya daha fazla tek sayıda kişi ile yedek üyelerden oluşan muayene ve kabul komisyonları kurulur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir.”

Mezkûr Yönetmeliğin “Komisyonun görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’inci maddesinde;

“Komisyonun görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir:

a) Yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın veya yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını inceler.

b) Komisyon üyeleri her muayenede hazır bulunmak zorundadır.

c) Kısa sürede bozulabilen maddelerin muayenesine öncelik verir.

d) Komisyon, ihale dokümanında belirlenen şekilde kabul işlemlerinde esas alınacak işlemleri yürütür.”

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği’nin “Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Muayene ve kabul komisyonları, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç (3) kişiden oluşturulur. İşin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabilir.

Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir.

İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamaz. Ancak, kontrol teşkilatı üyelerinin muayene ve kabul komisyonu ile birlikte işyerinde, işyeri öngörülmeleyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yerde hazır bulunması zorunludur” denilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, bazı daire başkanlıklarında gerçekleştirilen alımlarda, ilgili mal veya hizmetin tesliminden sonra, muayene kabul komisyonunda görevli personelin fiilen mal veya hizmete ilişkin inceleme yapmadan muayene kabul tutanaklarını hazırlayıp imzaladığı tespit edilmiştir. Muayene kabul komisyonu tarafından fiili inceleme yapılmadan hazırlanan tutanaklar, eksik veya hatalı mal ve hizmet alımlarına neden olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; muayene ve kabul işlemlerinin 4735 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılmasının önemsendiği, işlemlerin yalnızca fiziki teslimden sonra ve komisyon üyelerince yerinde yapılacak kontrollerle tamamlanacağı, komisyonlara hizmetin niteliğine uygun personel seçileceği ve süreçlerin mevzuata uygun şekilde yürütülmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, muayene ve kabul komisyonunda görevli personelin yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun şekilde muayene ve kabul işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Belediye bütçesinden ödenen personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırı aştığı görülmüştür.

28 Nisan 2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” yayımlanmıştır.

Söz konusu düzenleme ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa işe alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde l'ini geçemez. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır.

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

(3) Birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından İçişleri Bakanlığından izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz." hükümleri yer almaktadır.

Bu bağlamda; İdarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanacağı, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Tablo 13: Personel Giderleri Tablosu

En Son Gerçekleşen Gelir	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme ile Artırılmış Gelir (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri (TL)
3.800.007.150,38	58,46	6.021.491.330,49	1.806.447.399,14	2.031.299.576,03

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Belediyede 2024 yılı için ödenen personel giderleri toplamının 2.031.299.576,03 TL olarak gerçekleştiği, söz konusu tutarın %30'a tekabül eden personel gider limiti olan 1.806.447.399,14 TL'yi aştığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; personel gider oranının aşılmaması için mali disiplin ve insan kaynağı planlaması açısından gerekli tedbirlerin alındığı ve sürecin hassasiyetle takip edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından personel istihdamlarının anılan mevzuatta belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde yapılması, personel giderlerinin bu oranın altına ininceye kadar yeni personel alımının yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Otobüs Kiralama İşinde Teknik Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uygun Olmayan Otobüslerin İdareye Teslim Edilmesi ve İdare Tarafından Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen otobüs kiralama işinde, teknik şartnameye uygun olmayan otobüslerin kiralandığı, İdarenin bu otobüsleri teslim aldığı ve bunun sonucunda yükleniciye herhangi bir yaptırım uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde;

“Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri Muayene ve kabul komisyonu, 8 inci maddede belirtilen hükümlere göre kurulduğu tarihten itibaren, on (10) günü geçmemek üzere idarece belirlenen süre içinde işyerine, işyeri öngörülme yen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yere giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 44 - 49 uncu maddelerine göre inceler, muayene eder ve işin niteliğinin ihtiyaç göstermesi halinde gerekli gördüğü kısımların incelemesini ve gerekli görürse işletme ve çalışma deneylerini yapar. Kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin kabulünü yapar.” denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin 10'uncu maddesinde;

“a) Kabul sırasında tespit edilen kusur ve noksanlıkların kabul yapılmasına engel olmayacak nitelikte bulunması halinde kabul tutanağı düzenlenir. Ancak kusur ve noksanlıklar tutanakta açıkça gösterilir ve tamamlanmaları için verilen süre tutanakta belirtilir. Bu şekilde tanzim edilen tutanaktan birer nüsha kontrol teşkilatına ve yükleniciye verilir. Kabul tutanağı, kusur ve noksanlıkların tamamlandığının kontrol teşkilatı tarafından tespit edilmesi ve bu

tespitin, tutanağın altına yazılmasından sonra işleme konulur. b) Kabul sırasında tespit edilen kusur ve noksanlıklar kabule engel olacak nitelikte bulunduğu takdirde; kabulü engelleyen kusur ve eksiklikler bir tutanakla tespit edilir ve kabul işlemi yapılmaksızın kusur ve eksikliklerin giderilmesi için bir süre belirlenerek durum idareye bildirilir. Kabul muayenesi noksan ve kusurların giderilmesinden sonraya bırakılır. İdare bu kusur ve eksikliklerin giderilmesi hususunu yükleniciye bildirir.” hükümleri yer almaktadır.

İdarenin yukarıda yer alan Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin ilgili maddelerine göre doğrudan temin kapsamında teslim alınan araçların teknik şartnameye uygun olup olmadığını kontrol etmekle yükümlü olduğu ve kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde işin kabulünün yapılacağı, kabule engel bir durumun tespiti durumunda kusur ve eksikliklerin giderilmesi adına bir süre verileceği ve durumun yükleniciye bildirileceği belirtilmiştir.

İdare yüklenicinin ifa ettiği edimin sözleşme ve eki belgelere uygun olup olmadığını kontrol etmek, uygun olmayanları tespit ettirerek uygun hale getirtmek ile yükümlüdür. Bu bakımdan İdarece yapılacak muayene ve kontroller, işin şartnamesinde yazıldığı şekilde yapılmasının sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Diğer taraftan, idare doğrudan temin kapsamında yapmış olduğu araç kiralama işlerinde sözleşme düzenlenmesi, idarenin takdirinde bir husus olmakla birlikte özellikle bir defada yapılmayacak alımlarda, bir başka ifadeyle işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu mal, hizmet veya yapım işlerinde sözleşme düzenlenmesi gerekir. Sözleşme yapılması hukuki uyumsuzlukların çözümünde ve tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde önem arz ettiğinden, işin tamamlanmasının belli bir süreyi gerektirdiği durumlarda sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

Otobüs kiralama işine ait teknik şartnamede;

“İşe başlamadan idarenin istemiş olduğu otobüsün ve şoförlere ait belgeleri önceden idareye ibraz etmek zorundadır. (Şoförlere ait sürücü belgeleri, ticari SRC-2 belgesi, adli sicil kayıtları, psikoteknik raporları, araç ruhsat fotokopisi ilgili idareye ibraz etmek zorundadır.)

Bu kapsamda kullanılacak otobüsler D-2 yetki belgeli ve TURSAB belgeli olarak idareye ibraz edilecektir.

Ayrıca yolcu otobüsünün zorunlu Trafik Sigortası, Ferdi Kaza Koltuk Sigortası olması gerekmektedir.

Araç içerisinde tüm yolculara gidiş ve dönüş esnasında yetecek miktarda su, trafik kurallarına uygun olarak yüklenici tarafından bulundurulacaktır.

Kullanılacak olan yolcu otobüsü asgari 46 kişilik, 2007 model ve üzeri olacaktır.

Ayrıca, trafik kurallarının belirlediği her türlü malzeme, zorunlu donanım ve ekipman bulundurulacaktır.

Otobüsün yakıt ve her türlü giderleri ile köprü, feribot, otoban, otopark, konaklama ve iaşe giderleri yükleniciye ait olacaktır.

Gidilecek yer ve güzergâh bilgileri idare tarafından önceden bildirilecektir.” denilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, teknik şartnamede 2007 model ve üzeri, 46 kişilik araç kiralanacağına belirtilmesine rağmen, kiralanmış araçların büyük bir kısmının 2007 modelden daha düşük olduğu, yine bir kısmının ise 46 kişilikten daha az kapasiteye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Eskişehir il sınırları içinde teknik şartnameye tam uygun otobüs sayısının sınırlı olması nedeniyle bazı durumlarda kısmen uygun araçların kabul edildiği, ücretlendirmenin kamu zararına yol açmayacak şekilde yapıldığı, bundan sonraki alımlarda muayene ve kabul işlemlerinin titizlikle yürütüleceği, cezai yaptırımların teknik şartnamelerde açıkça yer alacağı ve süreçlerin mevzuata uygun şekilde takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; idare doğrudan temin kapsamında yapmış olduğu hizmet alımlarında muayene kabul komisyonu işlemlerini titizlikle gerçekleştirmesi, sözleşme ve teknik şartnamede gerekli cezai yaptırımların belirlenmesi ve uygulanması ve gerçekleşme süresi belirli bir süreyi gerektiren alımlarda yüklenici ile sözleşme yapılması, mevzuata uygunluğun sağlanması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 13: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında Belediye Şirketlerinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirketlere ödenmesi gereken hakedişlerin, çoğu zaman SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, eksik ödemedi kaynaklı olarak Şirketler tarafından SGK primi ve vergi tutarlarının ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, sonrasında biriken bu borçların yapılandırılarak, gecikme zammı ve faiz yüküne katlanıldığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Aşağıdaki tabloda hakediş ödemelerinde vergi ve SGK prim borçları düşülerek eksik ödeme yapılan hakedişlere ait verilere yer verilmiştir;

Tablo 14: Belediye Şirketine Ödenen Hakedişlerden Eksik Ödenen Vergi ve SGK Prim Borcu Tablosu

Hakediş Dönemi	Hakediş Tutarı (TL)	Kesilen Vergi ve SGK Prim Borcu (TL)	Ödenen Net Tutar (TL)
2024-01	108.960.716,35	35.402.176,67	78.059.280,07
2024-02	105.823.500,80	34.400.877,79	87.901.982,45
2024-03	121.059.578,68	40.213.262,69	76.888.379,55
2024-04	118.192.075,42	40.776.311,77	66.668.427,38
2024-05	123.461.333,46	43.573.250,87	74.767.511,19
2024-06	115.079.722,52	40.566.375,77	108.688.910,92
2024-07	115.568.272,17	40.446.802,71	87.182.452,75
2024-08	117.738.176,69	42.127.845,97	117.335.183,05
2024-09	144.701.224,91	55.329.556,07	81.728.146,11

2024-10	150.224.919,06	58.910.657,23	155.641.240,17
2024-07/08 TİS FARKI	73.662.678,58	32.793.735,68	37.400.003,17
2024-11	144.685.279,00	56.599.490,10	109.369.099,75
2024-12	141.839.977,07	55.467.345,27	90.292.203,81
TOPLAM	1.580.997.454,71	576.607.688,59	1.171.922.820,37

Tabloya göre, 2024 yılı boyunca toplam 1.580.997.454,71 TL tutarında hakediş düzenlenmiş, bu tutardan 576.607.688,59 TL vergi ve SGK prim borçları için kesinti yapılmış ve net olarak 1.171.922.820,37 TL ödeme gerçekleştirilmiştir. Bu durumda, hakediş ödemelerinin yaklaşık %36,5'inin vergi ve SGK prim borçlarına mahsup edildiğini göstermektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin kendi Şirketlerinden temin ettiği personele yönelik yaptığı ödemelerin net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluştuğu, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarlarının ise zamanında ödenmediği görülmüştür. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirketler bu personellerin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar ve gecikme cezaları nihayetinde Belediye tarafından ödenmekte ve bu nedenle bütçeye fazladan külfet getirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; personel giderlerindeki artışlar ve dönemsel nakit sıkışıklığı nedeniyle yaşanan gecikmelerin, şirketlerin vergi ve SGK yükümlülüklerinde faiz ve ceza doğurduğu, bu durumun idareye dolaylı maliyet yarattığı belirtilmiş; bundan sonraki süreçte hakediş ödemelerinin brüt tutar üzerinden yapılarak vergi ve prim yükümlülüklerinin aksatılmaması için gerekli önlemlerin alınacağı, ayrıca nakit akış planlamasının iyileştirileceği ve bu konuda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketlere ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret üzerinden değil, ek mali külfetlere katlanmadan ve kaynakların etkili, ekonomik kullanımı için ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının da dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Tek Kaynaktan Temin Edilen Mal ve Hizmetlere İlişkin Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmaması

Yapılan denetimlerde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form'un dipnotlarında öngörüldüğü şekilde piyasa fiyat araştırmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesinde; 04.03.2009 tarihli ve 27159 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İhale Uygulama Yönetmeliklerinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında idarece yapılacak alımlarda kullanılmak üzere "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form" un yer aldığı belirtilmiştir. Buna göre ihtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebepleri ayrıntılı şekilde ortaya koyulacağı, Kanun'un 22'nci maddesinin ilgili bentlerinde belirtilen hükümlerin uygulanabilir olmasını sağlayan sebepler detaylı olarak yazılacağı, bunlara ilişkin belgelerinde anılan forma ekleneceği belirtilmiştir. Ayrıca ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğini detaylı olarak yazacağı, fiyat araştırması yapacağı, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerini tarif edeceği ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri forma ekleyeceği ifade olunmuştur.

Buna göre ödeme sürecinde yapılması gereken piyasa fiyat araştırması; aynı malın veya hizmetin ilgili tek kaynaktan alan diğer kamu/özel tüzel kişiliklerine veya gerçek kişilere satış fiyatı, aynı mal veya hizmet daha önce ilgili tek kaynaktan alındıysa daha önceki alım bedelinin tedavüldeki Türk parası cinsinden ise ÜFE kullanılarak, döviz cinsinden ise tespit tarihinde geçerli TCMB Döviz Alış Kuru üzerinden güncellenmesi sonucu ortaya çıkacak fiyat, ilgili tek kaynaktan istenen proforma fatura fiyatı, Ticaret Odası, Sanayi Odası veya Meslek Odası'ndan ve varsa üretim ve/veya satış yapan kurum ve kuruluşlardan alınan fiyat ve ilgili tek kaynağın internet veya sair şekilde ilan ettiği katalog fiyat tarifesi esas alınarak yapılır.

Uygulamada ödeme bedeli belirlenirken sadece alım yapılacak tek kaynağın proforma faturası dikkate alınmaktadır. Ayrıca tek kaynaktan satın alınacak mal veya hizmetin ilgili tek kaynak tarafından diğer gerçek veya tüzel kişilere satışına ilişkin faturalara yansıyan fiyatlar, ilgili tek kaynağın internette veya sair şekilde ilan ettiği katalog fiyat tarifesi, diğer kamu/özel kurumlar da dâhil daha önce alım yapılmış ise TÜFE veya döviz cinsinden güncellenen fiyatlar ve ticaret/sanayi odalarından fiyat soruşturulması yoluyla elde edilen fiyatların dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. Oysa tek kaynaktan alım yapılırken aynı mal ya da hizmeti satın

alan diğer gerçek ve tüzel kişilerin ödediği bedeller kıyaslanarak piyasa fiyat araştırması yapılması mevzuatın gereğidir.

Kamu idaresi cevabında; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b) ve (c) bentleri ile Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine tam uyum sağlanması amacıyla, tek kaynaktan yapılan alımlarda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için piyasa fiyat araştırmalarının mevzuata uygun şekilde yürütülmesine yönelik idari ve teknik tedbirlerin alınacağı ve gerekli hassasiyetin gösterilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatın öngördüğü biçimde piyasa fiyat araştırması yapılmaması sonucunda ilgili tek kaynaktan sağlanan mal ve hizmetler için her bir idareye farklı fiyatlar teklif edilmesine ve gerçekte olması gerekenden daha yüksek bedel ödenmesine neden olunacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Kısmi Zamanlı Personel Çalıştırılması İşinde Teknik Şartnamedeki Kriterleri Karşılamayan Eğitimcilerin Çalıştırılması

2024/542258 ve 2024/1289449 ihale kayıt numaralı Kısmi Zamanlı Eğitimci Hizmet Alımı işinde yabancı dil eğitimi veren eğitimcilerden bazılarının teknik şartnamede belirtilen yeterlilik kriterlerini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Kısmi zamanlı Eğitimci hizmet Alımı işinin teknik şartnamesinin "Yabancı Diller başlıklı bölümünde yabancı dil eğitimi verecekler için ortak kriterler;

"...

Üniversite veya fakültelerin diğer bölümlerinden mezun olanlar için;

a) Öğretmenlik formasyon bilgisine sahip olduğunu ve KPDS/ÜDS/YDS'den 80 ve üzeri puan aldığını veya ÖSYM tarafından "Yabancı Dil Sınavları Eşdeğerlikleri" esas alınarak, diğer uluslararası sınavlarla KPDS/ÜDS/YDS'de 80 ve üzeri puana denk gelen İspanyolca dil bilgisine sahip olduğunu belgelendirenler.

b) Öğretmenlik formasyon bilgisine sahip olmayanlar için;

i) Dil eğitimi verebileceğine dair uluslararası geçerliliği olan dil öğretim sertifikası ile birlikte KPDS/ÜDS/YDS'den 80 ve üzeri puan aldığını veya ÖSYM tarafından "Yabancı Dil Sınavları Eşdeğerlikleri" esas alınarak, diğer uluslararası sınavlarla KPDS/ÜDS/YDS'de 80 ve üzeri puana denk gelen İspanyolca dil bilgisine sahip olduğunu belgelendirenler.

ii) Yabancı dilde öğretim yapan yükseköğretim kurumlarından mezun olup KPDS/ÜDS/YDS'den 80 ve üzeri puan aldığını veya ÖSYM tarafından "Yabancı Dil Sınavları Eşdeğerlikleri" esas alınarak, diğer uluslararası sınavlarla KPDS/ÜDS/YDS'de 80 ve üzeri puana denk gelen İspanyolca dil bilgisine sahip olduğunu belgelendirenler.

D. Yukarıda sayılan özelliklerde eğitici bulunmadığı hallerde, söz konusu eğitimcilerden KPDS/ÜDS/YDS'den 60 ve üzeri puan aldığını belgeleyenler.

...”

şeklinde belirtilmiştir.

Yabancı dilde eğitim verebilecek öğretmenler için öğretmenlik formasyonuna sahip olup olmadığına bakılmaksızın ilgili yabancı dil bölümünden mezun olma şartı ile KPDS/ÜDS/YDS'den 80 ve üzeri not alma şartları getirilmiştir. Bu şartları sağlayacak eğitici bulunmadığı takdirde KPDS/ÜDS/YDS'den 60 ve üzeri puan aldığını belgeleyenlerin eğitici olarak çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, yabancı dilde eğitim veren öğretmenlerin tamamının ilgili üniversitelerden mezun olduğu, ancak bir kısmının KPDS, ÜDS veya YDS gibi yabancı dil sınavlarından herhangi geçerli bir puana sahip olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, teknik şartnamede bu kriterlere uymayan öğretmenlerin çalıştırılması durumunda uygulanacak cezai müeyyidelerin belirtilmediği de anlaşılmıştır. Bu durum, öğretmenlerin dil yeterliliklerinin objektif ölçütlerle değerlendirilmesini zorlaştırmakta ve hizmet kalitesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Ayrıca, cezai şartların eksikliği, yüklenicinin sözleşme hükümlerine uygun davranmasını teşvik edici mekanizmaların yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, teknik şartnamede öğretmenlerin dil yeterliliklerine dair somut kriterler belirlenmeli ve bu kriterlere uyulmaması durumunda uygulanacak cezai müeyyideler açıkça ifade edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; öğretmen seçiminde teknik şartnamedeki asgari niteliklerin esas alındığı, ancak bazı branşlarda yeterli nitelikte başvuru bulunamaması nedeniyle alan mezunu ve deneyimli kişilerin görevlendirildiği, bu durumun hizmetin aksamaması amacıyla yapıldığı, öğretmen performansının öğrenci memnuniyet anketleriyle takip edildiği ve gelecekte benzer durumların yaşanmaması için şartnamelere net kriterler ve yaptırımlar ekleneceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi, hizmetin aksamaması ve öğretmen teminindeki güçlükleri gerekçe göstermiş olsa da teknik şartnamede yer alan açık yeterlilik şartlarının (KPDS/ÜDS/YDS'den asgari 80 puan veya özel durumlarda 60 puan) sağlanmadığı, bu kişilere ait geçerli dil puanı bulunmadığı tespit edilmiştir. Teknik şartnameler, ihale sürecinin bağlayıcı ve belirleyici kurallar bütünüdür. Bu kuralların ihlal edilmesi eşit muamele ilkesini zedelemekle birlikte ihale mevzuatına aykırılık da teşkil edecektir.

Ayrıca, şartnameye aykırı eğitmen çalıştırılması durumunda uygulanacak herhangi bir cezai müeyyidenin öngörülmemiş olması, yüklenici firmanın sözleşme hükümlerine uyup uymamasını etkili şekilde denetlemeyi güçleştirmekte ve yaptırım uygulanmasını engellemektedir. Dolayısıyla, idarenin bu yaklaşımı mevzuata ve kendi belirlediği şartname hükümlerine uygun düşmemektedir. Bu durum, yalnızca hizmet kalitesini değil, aynı zamanda kamusal kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanımını olumsuz yönde etkilemekte; hizmet alımlarının denetlenebilirliğini ve hesap verebilirliğini de zayıflatmaktadır.

Sonuç olarak, kısmi zamanlı eğitmen alımlarında teknik şartnamede belirtilecek kriterlere uygun eğitmenlerin çalıştırılması, hazırlanacak teknik şartnamelerde cezai müeyyidelere açıkça yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bazı İhalelere Ait Teknik Şartnamelerde Rekabet Ortamının Oluşmasını Engelleyen İfadelerin Bulunması

2024/149404 ihale kayıt numaralı Giriş Bileti ve Alındı Makbuzu mal alımı işinin teknik şartnamesinde rekabeti engelleyici ifadeler yer verildiği tespit edilmiştir.

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

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” denilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde ise;

“ ...

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler,

verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Bu şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyecektir.

Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde “veya dengi” ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere, teknik şartnameler rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Yapılan incelemeler neticesinde; Giriş Bileti ve Alındı Makbuzu ihalesine ait teknik şartnamenin “Genel Esaslar” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Yüklenicinin iş yeri Eskişehir il merkezine azami 100 km mesafede olacaktır. hükmü yer almaktadır.

Teknik şartnamede yer alan bu hüküm, ihaleye katılacak istekliler arasında fırsat eşitliğini ortadan kaldırmaktadır. Bu tür coğrafi sınırlamalar, rekabeti engelleyici nitelikte olup, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde belirtilen rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırıdır. Bu nedenle, teknik şartnamelerde coğrafi sınırlamalar yerine, işin gerekliliklerine uygun objektif kriterlerin belirlenmesi esastır.

Kamu idaresi cevabında; teknik şartnamede yer alan coğrafi sınırlamanın lojistik kolaylık amacıyla konulduğu ancak bulguda bu hususun rekabeti daraltıcı nitelikte olabileceğinin değerlendirildiği, bu nedenle bundan sonraki ihalelerde rekabeti engelleyici ifadeler yer verilmemesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerinden olan rekabet ilkesinin tesis edilmesi açısından, rekabeti engelleyecek şekilde ifadeler yer vermeksizin teknik şartnamelerin hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 17: İhale Yapılarak Alınması Gereken Hizmetin Ortak Hizmet Protokolü ile Gerçekleştirilmesi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü'nün mevzuat hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) 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.

..." Denilmekte iken, 4 Şubat 1954 tarih ve 8625 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

"Birliğin kuruluş amacı ile yapamayacağı faaliyetler ve işler aşağıda gösterilmiştir.

Birliğin kuruluş amacı:

a) Bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek;

Bu suretle aynı ihtisasa mensup meslek mensuplarını bir Odanın bünyesinde toplamak; merkezde idare heyeti, haysiyet divanı ve murakıplar gibi görevlilere yetecek kadar üyesi bulunmayan Odanın merkezini, Umumi Heyetin belirleyeceği yerde açmak;

b) Mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak;

c) Meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla iş birliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmektir.

Birlik ve organları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.”

Düzenlemesi yer almakta, aynı Kanun’un 19’uncu maddesinde;

“Odalar, bu kanunun 2’nci maddesinde belirtilen amaç için Birlik Umumi Heyetince kararlaştırılan işlerden yalnız odalarını ilgilendiren kısımlar ile görevlidirler.”

Denilmekte ve yine aynı Kanun’un 32’nci maddesinde;

“Odaların gelirleri:

a) Aza kaydiyeleri;

b) Aza yıllık aidatı;

c) Hizmet karşılığı alınan ücretler;

ç) Vesika ücretleri;

d) Neşriyat hasılatı;

e) Bağış ve yardımlar;

f) Para cezaları;

g) İştiraklerden mütevellit karlar;

h) Mesleki müsabakalarda derece ve mansiyon alanlarla jüriye aza seçilenlerin alacakları paraların yüzde beşleri;

i) Müteferrik gelirler.”

Denilerek Odaların gelirleri sayılmıştır.

Öte yandan, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nin “Odanın Amaçları” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Oda; Halkın ve Ülkenin yararı, mesleğin gelişmesi, meslek mensuplarının onur, hak, yetki ve mesleki çıkarlarını korumak, geliştirmek amacı ile;

a) Dünya ve Ülkemizdeki inşaat mühendisliği alanındaki gelişmeleri ülke çıkarlarına uygun bir biçimde yaygınlaştırmaya çalışmak, gerekirse ülke dışındaki ilgili meslek örgütleriyle ilişki kurmak, üyelerinin okul sonrası meslek içi eğitimini sağlamak, belgelendirmek, sertifika vermek, yetkin mühendis olmalarını sağlamak,

b) İnşaat mühendisliği öğreniminin çağın gereklerine, ülkenin gereksinmesine göre gelişmesini ve örgütlenmesini gerçekleştirmek için başta üniversiteler olmak üzere, ilgili bakanlıklar ve kuruluşlarla ilişki kurmak, ortak çalışma yapmak,

c) İnşaat mühendisliği ile ilgili yasa, kararname, yönetmelik ve şartnamelerin hazırlanması sırasında etkin çalışma yapmak ve bu doğrultuda ilgili kamu kurumları ve üniversitelerle iş birliği içinde bulunmak,

d) Ülkemizin koşullarına uygun teknoloji ve ham madde kullanarak inşaat malzemesi üretiminin sağlanması doğrultusunda çaba göstermek, ülkemizde üretilen yapı malzemelerinin standartlarının belirlenmesi konusunda katkıda bulunmak, üretilen yapı malzemelerinin ilgili standartlara uygunluğunu denetlemek amacı ile kalite güvence sistemlerinin ve belgelendirme kuruluşlarının oluşturulmasına katkı koymak, gerektiğinde bu konuda ilgili kamu kuruluşları ve üniversitelerle ortak çalışma yapmak,

e) Halkın barınma sorununun çözümü doğrultusunda, bölgelerin sosyo-ekonomik yapısına uygun, yapı tiplerinin geliştirilmesi ve üretimlerinin sağlanması doğrultusundaki araştırmalara müdahil olmak, bu konuda ilgili tüm kurum ve kuruluşlara öneri götürmek ve ortak çalışma yapmak,

f) İnşaat mühendisliği ile ilgili projelerin, yürürlükte olan yönetmelik, şartname ve standartlar açısından mesleki hizmetlere uygunluğunu denetlemek, proje yapım sürecinde meslektaşlar arasında haksız rekabeti önlemek, konu ile ilgili olarak yönetmelik hazırlamak, serbest proje bürolarının çalışmalarını denetlemek, bu amaçla yönetmelik hükümlerini uygulamak,

g) Yapı üretiminin iş güvenliği ve işçi sağlığı mevzuatına uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli girişimlerde bulunmak, İş Güvenliği Mühendisliğinin oluşması için çaba göstermek,

h) Oda ve inşaat mühendisliği ile ilgili yasalarının ülke ve kamu çıkarları doğrultusunda günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi için kamu kuruluşlarına ve yasama organına öneriler götürmek,

i) İnşaat mühendisliği alanındaki gelişmeleri, yapılan yatırımları, projeleri tartışmaya açarak meslektaşlarını ve kamuoyunu bilgilendirmek,

j) İnşaat mühendisliği ile ilgili kitapların, yönetmelik, şartname ve standartların yayın ve satış yoluyla üyelere aktarılmasını sağlamak, oda çalışmalarını süreli ve süresiz yayınlarla üyelere ve kamuoyuna duyurmak,

k) İnşaat mühendislerinin mesleki çalışmaları ve yetkilerini kullanmaları sürecinde karşılaştıkları her türlü yasa ve yönetmelik dışı haksızlık, şeref ve onur dışı davranışlara karşı bütün girişimleri yapmak ve üyeler arasındaki mesleki dayanışmayı güçlendirmek,

l) İnşaat mühendislerinin mesleklerini uygulamaları sırasında ilgili yasa ve yönetmeliklere uygun davranmalarını sağlamak, aksi davranışlarda bulunanları yasa ve yönetmelikler çerçevesinde uyarmak ve gerekirse cezalandırmak,

m) Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, bağlı odaları ve diğer meslek kuruluşları ile amaçları doğrultusunda ortak çalışmalar yapmak,

n) Üye kitlesinin emeğinin değerlendirilmesi ve yaşam standardının yükseltilmesi amacıyla çalışma yapmak.

o) İnşaat mühendislerinin istihdam olanaklarının artırılması doğrultusunda mesleğin etkin ve yaygın olarak kullanılmasının sağlanması amacıyla kamu kuruluşları ve diğer kuruluşlarla ilişki kurmak, diğer yandan inşaat mühendisliği arz-talep dengesinin rasyonel bir

temele oturtulması doğrultusunda eğitim kurumlarının nicelik ve niteliksel programlanmasının yapılabilmesi için gerekli girişimlerde bulunmak.

p) Ülkedeki tüm inşaat mühendisliği hizmetlerinin, Türkiye vatandaşı olan inşaat mühendisleri tarafından yapılması doğrultusunda uğraş vermek,

r) Bütün bu amaçların gerçekleştirilmesi sürecinde oda ve üye ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacı ile yurt düzeyinde şube ve temsilcilikler kurmak, mesleki denetim görevlileri atamak,

s) İnşaat ihalelerinde sözleşme ve şartnamelerde yazılı teknik kadroların tam olarak kurulmasını sağlamak, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışmaları yapmak,

t) İnşaat mühendisliği ile ilgili yardımcı teknik eleman kadrosunun yetiştirilmesi ve eğitimlerinin sağlanması için ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak.”

Denilmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen “Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü” nün; “Protokolün amacı ve kapsamı” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Bu protokolün amacı; Eskişehir ili, Odunpazarı ve Tepebaşı ilçeleri sınırları içerisinde yer alan 1345 hektar büyüklüğündeki alanda yaklaşık 20.000 adet yapının envanterinin oluşturulması ve bu yapıların güvenliğinin deprem riski açısından değerlendirilmesidir.

Bu protokol, yukarıda belirtilen amaca ulaşmak için tarafların görev, yetki ve sorumlulukları ile PROJE'nin hazırlanma sürecini ve yöntemini kapsar.”

“Protokolün konusu” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen "Kentsel Dönüşüm strateji Belgesi Hazırlanmasına ilişkin ilke ve Esaslara uygun olarak Tepebaşı ve Odunpazarı İlçeleri için hazırlatılacak olan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi için Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı Belediyesi ve Tepebaşı Belediyesi arasında 12.03.2021 tarihinde ortak hizmet projesi protokolü imzalanmıştır. İDARE tarafından görevlendirilen teknik personellerin ortak çalışması

sonucunda, Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi çalışmalarına da altlık oluşturacak mevcut yapı stokunun değerlendirilmesi işi için kamu kaynaklarının etkin verimli kullanılması ilkesi göz önünde bulundurularak Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerinin meskûn alanında önceliklendirme çalışması gerçekleştirilmiş ve bu kapsamda mevcut jeolojik etüt verileri ile mevcut bina verileri ışığında, İDARE'nin daha önceki çalışmalarından elde ettiği veriler de değerlendirilerek çalışma alan sınırı belirlenmiştir. Çalışma alan sınırı içerisinde hazırlanacak PROJE, kentsel dönüşüm strateji belgesine altlık oluşturacaktır. ...”

“Yasal dayanak” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu protokol 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75. maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinin (u) bendi ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 5. maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.”

“Yükümlülükler” başlıklı 7’nci maddesinde;

“Proje kapsamında görev alacak İnşaat Mühendisleri İMO tarafından görevlendirilecektir. Görevlilerin hizmet bedelleri, hazırladıkları raporların İDARE tarafından onaylanmasını müteakip İMO tarafından ödenecektir. Bu bedeller İMO tarafından belirlenecektir. Belirtilen hizmetlerin aksamadan yürütülmesi ve çalışmaların takip edilebilmesi amacıyla İMO bünyesinde bir çalışma mekânı oluşturulacaktır.

...

İMO değerlendirme yönteminin/yöntemlerinin işleyişi, eğitim çalışmaları, bina hasar endeksi programlarının hesaplanması amacıyla Üniversiteler ve/veya Üniversitelere bağlı Teknokentler ve/veya İMO bünyesinde akademisyen ve uzman mühendislerden oluşturulacak bir komisyondan bilimsel destek alacaktır. PROJE kapsamında Komisyon üyelerine yapılacak ödemeler İMO tarafından yapılacaktır. ...”

“Proje hizmetlerinin bedeli ve ödeme planı” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“İşin bedeli PROJE kapsamında analiz edilen her bir yapı için 435,95 TL* (dört yüz otuz beş lira doksan beş kuruş) olarak hesaplanır.

*İMO KDV’den muaftır.

Ön araştırma sonucunda tespit edilen yaklaşık 20.000 adet binaya ilişkin hesaplanan bedelin %25'i, iş programının onaylanmasının ardından avans olarak İMO'ya ödenir.

PROJE kapsamında dört adet hakediş düzenlenecektir;

...

Hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere belediyeler belediye meclisinin alacağı karar üzerine kamu yararına çalışan dernekler ile doğrudan, diğer dernekler ile mülki amirin onayıyla ortak hizmet projesi yapabileceklerdir.

5393 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinin (a) ve (c) bendinde belediyenin diğer kurum ve kuruluşlarla ortak hizmet projesi yapılması düzenlemiştir.

Kanun'un 75 inci maddesinin (a) bendine göre mahallî idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesinde belediyenin bu kuruluşlara kaynak aktarımı öngörülmektedir. Bu kapsamda belediye bir kaynak aktarımında bulunuyorsa bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılması gerekmektedir.

Ancak, Kanun'un (c) bendi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilmesinde bir kaynak aktarımından bahsedilmemiştir. Kanun'da bu kuruluşlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirmek için kaynak aktarımının öngörülmemiş olması, bu projeler için belediyenin harcama yapamayacağı anlamına da gelmemektedir. Belediye ortak hizmet projesi gerçekleştirme protokolü kapsamında gereken her türlü harcamaları kaynak aktarmaksızın kendisi yapacak veya tarafların ortak proje kapsamında ne tür katkılarının olacağı, bunların nasıl finanse edileceği protokolde belirtilecek ve buna göre kaynak kullanılacaktır.

Buna göre, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen "Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü" incelendiğinde;

-Yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalara uygun olmayacak şekilde kaynak aktarımı yapıldığı, Protokolde yapılacak iş için birim fiyat belirlendiği, belirlenen birim fiyatın bir dayanağının bulunmadığı,

-Dayanak maddesinde yer verilen mevzuat hükümlerinin yapılan Protokol için dayanak oluşturmadığı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 5'inci maddesi hükümleri arasında bu Protokole uygun madde bulunmadığı,

-6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun Odaların Gelirleri başlıklı maddesinde "Hizmet karşılığı alınan ücretler" denilerek Odaların yapmış oldukları hizmetlerin karşılığında ücret alabilecekleri kabul edilmiş ise de Protokol çerçevesinde yapılan ödemeleri bu kapsamda değerlendirmenin mümkün olmadığı, çünkü, ortada bir ihale olmadığı için hizmet karşılığı alınan ücretten bahsetme imkanının da bulunmadığı,

Anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyeleri ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında imzalanan "Mevcut Yapı Stoku Envanteri ve Deprem Riski Değerlendirme Ortak Hizmet Protokolü"nün, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. maddesinin (c) bendi kapsamında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ortak hizmet projesi olarak yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Protokol, Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararı doğrultusunda Belediye Başkanı'na yetki verilerek imzalanmış; işin IRAP kapsamında Valilikçe belirlenen eylem planıyla da doğrudan ilişkili olduğu, İdare, protokol kapsamında yapılan ödemenin kaynak aktarımı değil, tarafların iş bölümü ve sorumluluk üstlendiği bir ortak hizmet projesi niteliğinde olduğunu; İnşaat Mühendisleri Odası'nın protokolde belirtilen teknik, yazılımsal ve saha uygulamalarını kendi personeliyle gerçekleştirdiğini, hizmet bedelinin ise eğitim, yazılım geliştirme, danışmanlık ve saha taramaları gibi birçok unsuru kapsayacak şekilde belirlendiğini belirtmiştir. Ayrıca birim fiyatın bu hizmetlerin toplam maliyeti üzerinden hesaplandığı, protokolde ödeme planı ve kapsamın açıkça düzenlendiği, İnşaat Mühendisleri Odası'nın bu tür hizmetleri verebilme yetkisinin, 6235 sayılı Kanun, Anayasa'nın 135. maddesi ve TMMOB Ana Yönetmeliği'nin 5. ve 61. maddelerinde açıkça düzenlendiği, bu nedenle protokol karşılığında alınan ücretin yasal dayanağının bulunduğu savunulmuştur.

İdare ayrıca, 6306 sayılı Kanun'un 8. maddesine atıfla, bu tür danışmanlık ve veri toplama işlerinin protokol ile yapılabileceğini ve ihale zorunluluğunun bulunmadığını; projenin

konusu ve niteliği itibarıyla ihaleye açık bir piyasa koşulunun söz konusu olmadığı, Protokolün uygulanma sürecinde, IRAP (İl Afet Riski Azaltma Planları) eylem planı çerçevesinde kurumlar arası işbirliğinin zorunlu olduğu, projenin teknik uzmanlık ve veri güvenliği açısından özel nitelik taşıdığı, geçmiş depremler sonrası alınan tedbirler kapsamında bu çalışmanın kamu yararına yönelik olarak ve mevzuata uygun biçimde yürütüldüğünü vurgulanmıştır. Yapılan işin afet riski altındaki şehirde kentsel dönüşüm stratejileri açısından hayati önem taşıdığı ve elde edilen verilerin kamusal planlamada kullanılacağı ifade edilmiştir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında imzalanan "Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü"nün, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (c) bendine dayandırıldığı görülmektedir. Anılan bent kapsamında belediyelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği belirtilmekle birlikte, bu projeler için kaynak aktarımına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, ortak hizmet projeleri kapsamında yapılacak harcamalarda belediyelerin kendi bütçelerinden ödeme yapmalarına ilişkin sınırların protokolle aşılması, Kanun'un öngördüğü çerçevenin dışına çıkılması sonucunu doğurmaktadır.

Protokolde, yapılacak iş için birim fiyat üzerinden ödeme yapılması öngörülmüş, bu da fiilen belediyeden TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası'na hizmet karşılığı kaynak aktarımını içermektedir. Ancak 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi kapsamında yer alan düzenlemede, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yapılacak hizmetler karşılığında belediye bütçesinden ödeme yapılabileceğine veya bedel karşılığı hizmet alınabileceğine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum, kamu kaynağının aktarılması açısından ilgili bent çerçevesinde değerlendirilmesini mümkün kılmamaktadır.

Ayrıca protokol kapsamında gerçekleştirilen işin mahiyeti itibarıyla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki "hizmet alımı" tanımına girdiği, dolayısıyla söz konusu hizmetlerin anılan Kanun hükümlerine tabi olarak temin edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Protokol kapsamında TMMOB İMO'ya doğrudan ödeme yapılmak suretiyle işin gerçekleştirilmesi, 4734 sayılı Kanun'da öngörülen ihale süreçleri işletilmeksizin hizmet alımı yapılması sonucunu doğurmuş olup, bu yönüyle de mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Öte yandan, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan amaçlar arasında, protokolde öngörülen hizmete doğrudan dayanak teşkil

edecek bir düzenlemeye rastlanmamıştır. Ana Yönetmeliğin 61'inci maddesinde kamu kurumlarına yapılacak hizmetler karşılığında ücret alınabileceği belirtilmekle birlikte, bu düzenlemenin kamu kurumları tarafından yapılacak ödemelerin hukuki dayanağını oluşturmakta yeterli olmadığı, söz konusu ödemelerin 4734 ve 5018 sayılı Kanunlar çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, düzenlenen Protokolde yapılacak iş için birim fiyat belirlenmiş olduğu hususu dikkate alındığında, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen “Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü” Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine uygun olmadığı gibi yasal dayanaktan da yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İhale Dokümanlarında İhale ile İlgisi Olmayan Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Hükümlerin Bulunması

2024/440991 ihale kayıt numaralı ihalenin teknik şartnamesinde yüklenici personelinin iş takibi için araç verilmesine ilişkin hükümlerin bulunduğu görülmüştür.

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

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”

denilmektedir.

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

Tasarruf tedbirlerine ilişkin 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde;

“İhale şartname ve sözleşmelerine idare tarafından kullanılmak üzere araç, makine, ekipman temini gibi alım ya da yapım konusuyla ilgili olmayan unsurların dahil edilemeyeceği” hususuna yer verilmiş olup bu Genelgenin yayımlandığı tarih itibarıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından sözleşmesi imzalanmamış tüm mal ve hizmet alımları ile yapım

işleri ihalelerinin gözden geçirileceği ve bu Genelge hükümlerine uygun olmayanların iptal edileceği açıklanmıştır.

Bu çerçevede, konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurulu'nun 27/05/2024 tarihli ve 2024/DK.D-91 sayılı Kurul kararı alınmış olup anılan kararda;

“1- 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelerin ihale dokümanlarında (idari şartname, sözleşme tasarısı, işin projesini de kapsayan teknik şartname ile birim fiyat tarifleri dahil gerekli diğer belge ve bilgilerde) sözleşme konusu işlerin kontrolü, takibi vb. amaçlarla idarenin kullanımı için alım ya da yapım konusu ile ilgisi olmayan araç, makine ve ekipmanın (kontrollük, makam hizmetleri gibi yerlerde kullanılacak araçlar, bilgisayar, telefon, tablet vb.) yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılmaması,

2- İhale dokümanlarında sözleşme konusu işlerin kontrolü, takibi vb. amaçlarla idarenin kullanımı için alım ya da yapım konusu ile ilgisi olmayan araç, makine ve ekipmanın yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılmış olan ve devam eden ihalelerde;

a) 4734 sayılı Kanunun 29 uncu maddesine göre zeyilname düzenlenerek bu yöndeki düzenlemelerin ihale dokümanlarından çıkarılması,

b) Zeyilname yapılması imkânının bulunmaması halinde söz konusu Genelge uyarınca ihalenin iptaline karar verilmesi,

Gerekmektedir.”

denilmektedir.

Yapılan incelemelerde; Mıçır ve Mekanik Alımı işinin 10 kısımdan oluştuğu ve her bir kısım için teknik şartname oluşturulduğu görülmüştür. Şartnamelerin ortak hüküm içeren maddesinde;

“Yüklenici, teslim alacağı malzemelerin yerinde kontrolünü sağlamak amacıyla, sözleşme imzalandıktan sonra en geç 5 (beş) takvim günü içinde 2023 model veya üzeri 2 adet binek tip kontrol aracını Yol Yapım, Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı Yol İşleri Merkez Şube Müdürlüğünde hazır halde bulunduracaktır. Bu araçlar, malzemelerin tamamının idareye teslim edilmesinin ardından yükleniciye iade edilecektir. Kontrol araçlarının akaryakıt, trafik sigortası, kasko, bakım, vergi ve diğer tüm masrafları yükleniciye aittir.”

denilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, ihale dokümanında yer alan *"sözleşme imzalandıktan sonra en geç 5 (beş) takvim günü içinde 2023 model veya üzeri 2 adet binek tip kontrol aracını Yol Yapım, Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı Yol İşleri Merkez Şube Müdürlüğünde hazır halde bulunduracaktır"* hükmünün, ihale konusu işle doğrudan ilgili olmayan ve teklif bedelini artırıcı nitelikte bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu tür düzenlemeler, 28 Mayıs 2024 tarihli 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde belirtilen tasarruf tedbirlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu Genelge'de, ihale şartname ve sözleşmelerine, idare tarafından kullanılmak üzere araç, makine, ekipman temini gibi alım ya da yapım konusuyla ilgili olmayan unsurların dahil edilemeyeceği vurgulanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; 2024/440991 ihale kayıt numaralı "Mıdır ve Mekanik Malzeme Alımı" ihalesinin Tasarruf Tedbirleri Genelgesi yürürlüğe girmeden önce başlatıldığı, sözleşmenin ise genelge tarihinden sonra imzalanmış olması nedeniyle zeyilname düzenlenmesinin mümkün olmadığı, yol yapım ve bakım hizmetlerinin kamu yararı ve trafik güvenliği gereği aksatılmaması amacıyla ihale sürecine devam edildiği, kontrol aracı alımı fiilen yapılmayıp yüklenici hakedişlerinden kira ve akaryakıt bedellerinin kesildiği, böylece bulguda belirtilen hususun telafi edildiği ifade edilmiştir.

17 Mayıs 2024 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi, kamu ihalelerinde işin konusu ile doğrudan ilgisi olmayan unsurların ihale dokümanlarına dahil edilmemesini açık biçimde hükme bağlamıştır. Bu genelgede *"ihale şartname ve sözleşmelerine idare tarafından kullanılmak üzere araç, makine, ekipman temini gibi alım ya da yapım konusuyla ilgisi olmayan unsurların dâhil edilemeyeceği"* belirtilmiştir. Ayrıca genelgenin yayımlandığı tarih (17.05.2024) itibarıyla henüz sözleşmesi imzalanmamış bütün ihalelerin gözden geçirilmesi ve genelge hükümlerine uygun olmayanların iptal edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Söz konusu ihale ilan ve ihale tarihi itibarıyla (ilan ve ihale tarihi genelgeden önce olmakla birlikte) sözleşme imza tarihi genelge sonrasına denk gelmektedir. Bu durumda genelge hükümleri devreye girmektedir. İdare, her ne kadar ihale ilanını genelge öncesinde yapmış olsa da 17 Mayıs 2024 itibarıyla sözleşmesi henüz imzalanmamış ihaleyi genelgeye uygunluk yönünden değerlendirmek ve gerekiyorsa işlemleri durdurmak veya iptal etmek yükümlülüğünde olduğu görülmektedir. Genelge uyarınca, bu tür ihalelerde işin konusu dışında kalan araç temini gibi şartlar geçersiz hale gelmektedir. Dolayısıyla, kontrollük aracı teminine

dair düzenleme ihale dokümanında yer almış olsa bile, sözleşme imzalanmadan önce yürürlüğe giren bu genelge ışığında bu hükmün geçerliliğini koruduğundan söz edilemez.

İhale dokümanına konulan ve doğrudan işin kapsamıyla ilgisi olmayan bir araç temini şartı, teklif bedelini artırıcı niteliktedir. Yüklenicinin idarenin kullanımına araç temin etmesi koşulu, isteklilerin tekliflerine ilave maliyet yükleyeceği için, rekabeti ve kamu kaynaklarının verimli kullanımını olumsuz etkiler. Nitekim her ne kadar mülga olsa da sözleşmenin yapıldığı tarihte yürürlükte olan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 49. maddesi uyarınca, ihale konusu işin yürütülmesiyle doğrudan ilgisi bulunmayan araç, gereç ve malzemelerin yükleniciden temin edilmesinin istenemeyeceği açıkça ifade edilmiştir.

Bu düzenleme, ancak işin ifası için doğrudan gerekli olan araç ve ekipmanın (kullanım süresi ve şekli dokümanda belirtilmek kaydıyla) yükleniciden istenebileceğini, bunun dışında kalan taleplerin ihale dokümanına konulamayacağını belirtmektedir. Dolayısıyla, teklif bedelini artırıcı böyle bir hükmün dokümanda yer alması başlı başına mevzuata aykırı bir durumdur.

Kamu İhale Kurulu (KİK), 27 Mayıs 2024 tarih ve 2024/DK.D-91 sayılı Düzenleyici Kararı ile, ihale dokümanlarında kontrollük aracı gibi iş konusu ile ilgisiz taleplere ilişkin genel bir ilke kararı almıştır. Bu karar kapsamında ihalenin bir aşamasından dolayı (örneğin tekliflerin toplanmış olması gibi) zeyilname yapılması mümkün değilse, o takdirde 2024/7 sayılı Genelge gereği ihalenin iptaline karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Genelgedeki “...sözleşmesi imzalanmamış tüm ihaleler gözden geçirilecek ve genelge hükümlerine uygun olmayan ihaleler iptal edilecektir” hükmüne atıf yapılarak, idarelerin bu durumdaki ihaleleri iptal etmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

İhale dokümanına konulan ve doğrudan işin kapsamıyla ilgisi olmayan bir araç temini şartı, teklif bedelini artırıcı niteliktedir. Yüklenicinin idarenin kullanımına araç temin etmesi koşulu, isteklilerin tekliflerine ilave maliyet yükleyeceği için, rekabeti ve kamu kaynaklarının verimli kullanımını olumsuz etkiler. Nitekim her ne kadar mülga olsa da sözleşmenin yapıldığı tarihte yürürlükte olan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 49'uncu maddesinde; “İdareler tarafından, ihale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında kontrol aracı, bilgisayar, telefon, faks vb. araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. İhale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. Ancak ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin

düzenleme yapılması mümkündür.” ifadesine yer verilmiştir. Tebliğ’de yer alan düzenlemeden açıkça anlaşılacağı üzere, ihale dokümanlarında işin yürütülmesiyle doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Yapım işlerinin mevzuata uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin idarece kontrol edilmesi, işin yürütülmesiyle doğrudan ilgili olmayıp ayrı bir faaliyetin konusudur. Söz konusu kontrol işleri, İdarece yerine getirilmesi gereken ve yapım işinin doğrudan unsuru olmayan işler olup, İdare bu kontrollük işlerini kendi personeli vasıtasıyla yerine getirmek durumundadır. Yapım işlerinin doğrudan unsuru olan faaliyetler (yapı denetim görevlisinin çalışmasına yönelik binalar gibi) ise Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereğince yüklenici tarafından yapılacak faaliyetlerdir.

Kamu İhale Kurulu , 27 Mayıs 2024 tarih ve 2024/DK.D-91 sayılı Düzenleyici Kararı ile, ihale dokümanlarında kontrollük aracı gibi iş konusu ile ilgisiz taleplere ilişkin genel bir ilke kararı almıştır. Bu karar kapsamında ihalenin bir aşamasından dolayı (örneğin tekliflerin toplanmış olması gibi) zeyilname yapılması mümkün değilse, o takdirde 2024/7 sayılı Genelge gereği ihalenin iptaline karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Genelgedeki “...sözleşmesi imzalanmamış tüm ihaleler gözden geçirilecek ve genelge hükümlerine uygun olmayan ihaleler iptal edilecektir” hükmüne atıf yapılarak, idarelerin bu durumdaki ihaleleri iptal etmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Sözleşmesi, 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nin yürürlüğe giriş tarihinden sonra imzalanan mezkur ihalede, teknik şartnamede yer verilen ve işin konusuyla doğrudan ilişkilendirilemeyen kontrol aracı teminine yönelik düzenlemenin; anılan Genelge hükümleri ile Kamu İhale Kurulu’nun 27.05.2024 tarihli ve 2024/DK.D-91 sayılı kararı çerçevesinde mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiş olup, bu nitelikteki hükümlerin ihale dokümanlarında yer almasının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesinde düzenlenen saydamlık, rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleriyle bağdaşmadığı kanaatine varılmıştır.

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

BULGU 19: Kurumlar Arası Geçici Görevlendirmede Yasal Sürelerin Aşılması

İdare tarafından diğer kurumlarda geçici süreyle yapılan personel görevlendirmelerinde yasal görevlendirme sürelerinin aşıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi ve sözleşmeli olarak istihdam ettiği personelinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren kanun hükmünden anlaşılabacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesinde;

"Memurlar, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebilir:

a) Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4'üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunması şarttır.

b) Geçici süreli görevlendirilen memurlar, geçici süreli olarak görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür.

c) Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alır. Bu memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder.

d) Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.

e) Geçici süreli görevlendirmenin, memurların göreviyle ilgili olması şarttır.

f) Geçici süreli görevlendirmede memurun muvafakati aranır. Birinci fıkrafta belirtilen hâller dışında memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde

kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Konuyla ilgili olarak mülga Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 07.10.2016 tarih ve 5975 sayılı görüş yazısının ilgili kısmında;

“...657 sayılı Kanuna göre kurumların asli ve sürekli mahiyetteki hizmetleri Devlet Memurları eliyle görülmektedir. Süreklilik arz eden hizmetler için personel sayısının yetersiz olması durumunda kadro imkanları dikkate alınarak açıktan veya naklen memur istihdam etme imkânı bulunmaktadır. Hizmetlerin, kurumların kendi personeli eliyle gördürülmesi temel ilke olmakla birlikte kısa sürede personel temininin mümkün olmaması, olağanüstü şartların oluşması, geçici süreli olarak iş yükünde artış olması gibi istisnai ve arızı durumlarda kurumlar arasında geçici görevlendirmeye de imkân sağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hüküm ve açıklama çerçevesinde, geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması gerekmekte olup, personel ihtiyacının öncelikle ilgili mevzuatına uygun bir şekilde açıktan veya nakil yoluyla memur alınarak karşılanması, geçicilik arz eden durumlarda ise 657 sayılı Kanunun ek 8 inci maddesinin birinci fıkrasına uygun olarak geçici süreli görevlendirme yapılması gerekmekte, bu fıkra kapsamında yapılacak geçici görevlendirmelerde ise Başkanlığımızdan uygun görüş alınmasına gerek bulunmamaktadır. Birinci fıkra hükmünde yer alan altı aylık görevlendirme süresinin bitmesine rağmen hizmet ihtiyacının devam etmesi, geçici ve olağan dışı iş yükünün mevcut olması durumunda ise söz konusu maddenin ikinci fıkrası çerçevesinde geçici süreli görevlendirme yapılması mümkün olmakla birlikte, bahsi geçen görevlendirmenin yapılabilmesi için görevlendirme gerekçelerinin ayrıntılı olarak bildirilmesi suretiyle her defasında Başkanlığımızdan uygun görüş alınması gerekmektedir.” denilmektedir.

Kamu idarelerinin görevlerini kendi kadrolarıyla yerine getirmesi temel bir ilke olmakla birlikte, istisnai ve zorunlu hallerde başka kamu idarelerinden belirli süreyle personel görevlendirilmesi mümkün olabilmektedir. Ancak bu tür görevlendirmeler, belirli şartlara ve süre sınırlamalarına tabi tutularak, geçici bir çözüm niteliğini koruması amaçlanmaktadır.

Yapılan incelemelerde, İdare kadrolarında çalışmakta olan üç personelin daimî olarak 6 (altı)'şar aylık dönemler itibarıyla Eskişehir Valiliğine geçici süreli görevlendirildiği,

görevlendirmelerin birinin 2014, diğerlerinin 2020 ve 2022 yılından günümüze süregeldiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; büyükşehir belediyesinde görevli personelin Eskişehir Valiliği emrine geçici görevlendirilmesine ilişkin işlemlerin resmi yazıyla Valiliğe bildirildiği, söz konusu işlemlerin ilgili mevzuat çerçevesinde yürütülmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi geçici görevlendirilen personellere ilişkin görevlendirmelerin iptaline ilişkin işlemlerin başlatıldığı belirtilmiş olsa da ilgili personellerin görevlendirmelerinin henüz iptal edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, geçici olarak farklı kurumlarda görevlendirilen personelin mali ve özlük haklarının İdare bütçesinden karşılandığı, uzun süredir asli görevlerinden fiilen uzak kaldıkları ve ücret ile mali haklar dışında İdareyle herhangi bir bağlarının kalmadığı göz önüne alındığında, bu tür sürekli nitelik taşıyan görevlendirmelerin mevzuatın ruhuna aykırı olduğu ve İdarenin personel giderleri üzerinde olumsuz bir yük oluşturduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Muhtelif Malzeme Taşıyan Araçlara İstiap Haddini Aşan Yüklemelerin Yapılması

Kurum tarafından mal ve yapım ihaleleri kapsamında temin edilen muhtelif malzeme taşıma işlerine ilişkin ihale dokümanlarında, muhtelif malzeme taşıyan araçlar için istiap haddini aşan yüklemelere ilişkin bir cezai hükmün koyulmadığı ve nakliyelerde kullanılan araçlara istiap haddini aşan yüklemelerin yapıldığı ve bedellerinin ödendiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Araçların yüklenmesi" başlıklı 65'inci maddesinde araçların yüklenmesinde yasak olan durumlar belirtilmiştir. Bu maddeye göre azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması yasaktır. Eğer bu hususa dikkat edilmezse fazla yüklenilen orana göre idari para cezası verilmektedir. 2918 sayılı Kanun'un 65'inci maddesine göre %10 fazlasına kadar yüklemelerde 500 Türk Lirası, %15 fazlasına kadar yüklemelerde 1.000 Türk Lirası, %20 fazlasına kadar yüklemelerde 1.500 Türk Lirası, %25 fazlasına kadar yüklemelerde 2.000 Türk Lirası, %25'in üzerinde fazla yüklemelerde 3.000 Türk Lirasının işleyen ve gönderenlere ayrı ayrı idari para cezası verileceği, azami yüklü ağırlığın %20'den fazla aşılması halinde fazla yük kanuna uygun hale getirilmeden aracın yola devam etmesine izin verilmeyeceği ve işleyen ile gönderenin aynı olması halinde birinci fıkraya uymayan işleyen ve gönderen için uygulanacak idari para cezalarının toplamının

uygulanacağı belirtilmiştir. Yukarıda yer verilen ceza tutarları her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırıldığından 2024 yılı için en az kademe 1.223 TL ve üst kademe 7.369 TL olarak belirlenmiştir.

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

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde;

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

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

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

Kamu idaresi cevabında; 2024 yılı alımlarında taşıma işlemlerinin 2918 sayılı Kanun hükümlerine uygun yapılmasının şartnamelerde belirtildiği, kolluk kuvvetlerinin denetim yetkisi nedeniyle istiap haddine dair özel hüküm konulmadığı, ancak benzer sorunların tekrar yaşanmaması için şartnamelere açık hükümler eklenmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı ve 2025 yılı itibarıyla taşıma yapan araçların ruhsat bilgilerinin istenerek denetim ve cezai işlemlerin artırılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yapılan ihale dokümanlarına, istiap haddinden fazla taşıma bedellerinin ödenmeyeceğine ilişkin hükmün konulması, aşan miktarların ödemesinin yapılmaması, buna rağmen istiap haddinin aşılması durumunda dosya kapsamında idareye resmî belge olarak sunulan kantar fişleri ile sevk irsaliyelerinin ilgili kuruma gönderilerek cezai uygulama yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Parasal Limit Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğinin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci ve 22'nci maddelerine göre parasal limitler kapsamında yapılan mal alımlarda %10 sınırının aşılmasına rağmen Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinde, satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış olup, birinci fıkranın (f) bendinde, 2024 yılı için yaklaşık maliyeti 2.076.108 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Takip eden 22'nci maddede ise ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alım yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756 TL'ye kadar, diğer idarelerin ise 207.453 TL'ye kadar olan ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 22'nci madde için bahsedilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi ile de Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir.

Buna göre idarelerin;

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplamaları,

İhale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşp aşmadıklarını takip etmeleri,

21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaların yıllık bütçelerinde mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için ayrılan ödenekleri toplamının %10 oranını aşacağıının anlaşılması halinde, mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (1) bendi uyarınca uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunmaları,

gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ihale ve harcamaya yetkili birimlerin Tebliğ'in emrettiği şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaları mali yıl içinde takip etmediği, öngörülen ödeneklerin mal alımları için %10,60'ına ulaşmak suretiyle %10 sınırının aşıldığı ve uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna başvuruda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21. ve 22. maddeleri kapsamında yapılan alımların aylık olarak takip edildiği, %10'luk limitin aşılmaması için Satınalma ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlıklarının koordineli şekilde çalışmalarını sürdüreceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerine göre parasal limitler kapsamında yapılan alımlarda %10 sınırının takip edilmesi ve bu sınırın aşılması durumunda Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 22: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında ise; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğini ve hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 248 ve 249'uncu maddelerinde bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ve yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere, Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır. 320 Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, İdare tarafından söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bütçe Emanetleri Hesabından yapılacak ödemelerde, mevzuatta belirtilen öncelik sırasına uygun olarak ve yevmiye tarih ve numarasına göre işlem yapılacağı, bu konuda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması

Açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,

güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurulabileceği belirtilmiştir. Kanun metninde yer alan parasal limitler her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2024 yılı için uygulanacak limitler; 2024/1 numaralı Kamu İhale Tebliği ile büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL, diğer idareler için 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 22.5.1.2’nci maddesinde ise; açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırın altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresinin 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 22/d bendi kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların incelenmesi neticesinde; bilgisayar alımları, araç kiralalamaları, hırdavat malzemesi alımları gibi niteliği itibarıyla bütünlük arz eden veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek olan mal ve hizmet alımlarının, parasal limitleri aşmamak amacıyla mevzuata aykırı bir şekilde kısımlara ayrılarak açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle aynı yükleniciden gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda yer alan tespit doğrultusunda doğrudan temin uygulamalarının gözden geçirileceği, gerekli düzeltici ve önleyici adımların atılacağı, ayrıca doğrudan teminle yapılacak alımların planlama aşamasında topluca değerlendirilerek benzer nitelikteki ihtiyaçların mümkün olduğunca birleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için aynı veya niteliği itibarıyla bütünlük sağlayabilecek alımlarını doğrudan temin usulüyle gerçekleştirmek amacıyla parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölmemesi gerekmektedir. İhtiyaçların önceden belirlenip, belirli bir plan dahilinde 4734 sayılı Kanun’da yer alan hükümlere göre temin edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 24: Doğrudan Teminle Yapılan ve Belli Bir Süreyi Gerektiren Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Sözleşme İmzalanmaması

Belediyenin doğrudan temin yöntemi ile yapmış olduğu ve belli süreyi gerektiren hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 53’üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22’nci maddesinin 22.1.1.3’üncü alt maddesinde; 22’nci madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu; bir defada yapılacak alımlarda ise sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olduğu hükme bağlanmıştır.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in “Alımlara ilişkin uygulama esasları” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“ ...

(5) Teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlar ile Kanunun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanması zorunludur.

... ”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi ihtiva eden mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme yapılması idarenin takdirine bırakılmamış olup zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde, Belediyenin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği belirli süre gerektiren hizmet alımları ve yapım işlerinde sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; belirli bir sürece yayılan hizmet ve yapım işlerinde sözleşme yapılmasının sistematik hale getirilmesi amacıyla mevzuat hükümlerinin harcama birimlerine hatırlatılacağı, bu alımlarda işin süresi ve niteliği dikkate alınarak sözleşme yapılmasına yönelik açık değerlendirme yapılmasının sağlanacağı ve bu konuda gerekli hassasiyetin gösterilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Mevzuat hükümleri açısından zorunlu olmasının yanı sıra, doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belirli bir süreyi gerektiren yapım işleri ile hizmet alımlarında işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını temin etmek, kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak ve işin kontrolü ile kabul süreçlerini tanımlamak ayrıca ilgili işten doğabilecek hukuki anlaşmazlıkların önüne geçebilmek açısından sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 25: 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 Kanunun 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.

Yapılan denetimler sonucunda, bazı mal ve hizmet alımlarında faturanın yasal süresi geçtikten sonra düzenlendiği görülmüştür. 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.

Kamu idaresi cevabında; mal ve hizmetin fiili tesliminden sonra yüklenicinin yasal süresi içinde fatura düzenlemesini sağlamak amacıyla gerekli tedbirlerin alınacağı, bu kapsamda tüm harcama birimlerinin bilgilendirilerek konuya azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

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 26: Bazı İlçe Belediyelerinin Göndermesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması

Bazı ilçe belediyelerinin göndermesi gereken çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde,

“Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.” denilmiş

ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinde de,

“Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur.” hükmü yer almıştır.

İlçe belediyeleri tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini (süresinde ödenmeyen çevre temizlik vergisinin gecikme zammıyla birlikte tutarının) takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyelerine aktarmakla yükümlüdür. İdareler tahsil ettikleri çevre temizlik vergisini zamanında Büyükşehir Belediye hesabına yatırmadıkları takdirde, Büyükşehir Belediye Başkanlığının talebi üzerine söz konusu tutar İller Bankası tarafından ilgili idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı Büyükşehir Belediyesinin hesabına aktarılacaktır. İlçe belediyeleri payları zamanında ödemediği için gecikmeden kaynaklanacak gecikme zammı ilçe belediye bütçesinden ödenmemelidir. Büyükşehir Belediyesine ödenecek gecikme zammından ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu olduğu için bu tutarın bu kişilerden alınması gerekmektedir.

Çevre temizlik vergi paylarıyla ilgili olarak yapılan incelemede; Günyüzü, Mihaliççık, İnönü ve Mihalgazi İlçe Belediyeleri, tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini büyükşehir belediyesine göndermediği görülmüş olmakla birlikte, Alpu Belediyesi tarafından 22.11.2024 tarihinde 21.204,19 TL Çevre Temizlik Vergisi Payı ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; gecikmeli veya yapılmayan ödemelerin tahsili amacıyla ilçe belediyelerine resmi yazılarla bildirimde bulunulduğu, çevre ve temizlik vergisi tutarlarına ilişkin bilgi talebinin Hazine ve Maliye Bakanlığına iletildiği ancak söz konusu bilginin paylaşılamayacağını bildirildiği, ilgili vergi tutarlarının öğrenilmesi halinde gerekli tahakkuk

işlemlerinin yapılacağı ve tahsilatla birlikte gecikme faizlerinin ilgililerinden tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin, çevre temizlik vergisi payının tahsil edilmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin son fıkra hükmü de dikkate alınarak gerekli işleme başlaması, gecikmeden kaynaklı faiz ve benzeri giderlerin ise aktarmaları zamanında yapmayan ilgili ilçe belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinden alınması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde Belirtilen Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda belediye tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine göre bina zemin katlarındaki işletmeler için vergi mükellefiyeti oluşturulduğu fakat "üst katlarda ticari tanıtım, reklam, ilan tabela ve levhaları asılamaz ve konulamaz" hükmüne rağmen aksi durumların tespitinin yapılmayıp, Yönetmelik'te belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından yürürlüğe konulan İlan Reklam ve Tanıtım Yönetmeliği'nin "Konut, Konut + Ticaret, Ticaret alanları" başlıklı 22'nci maddenin birinci fıkrasında;

"Şehirde görüntü kirliliğini önlemek amacıyla Siyasi Parti Merkezleri, Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Odaları Yönetim Merkezleri hariç binaların zemin katları haricindeki üst katlarda ticari tanıtım, reklam, ilan tabela ve levhaları asılamaz ve konulamaz." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmü çerçevesinde konu incelendiğinde; Belediyenin "Konut, Konut + Ticaret, Ticaret alanları" başlıklı 22'nci maddenin ilk fıkrasında belirtilen hükümlere göre; ilan ve reklam mükellefiyetinin Siyasi Parti Merkezleri, Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Odaları Yönetim Merkezleri hariç, binaların sadece zemin katlarda bulunan işletmelere ait olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Denetim" başlıklı 34'üncü maddenin son fıkrasında;

"Bu yönetmelik hükümlerine aykırı veya izinsiz konulan ilan, reklam ve tanıtım elemanları Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri denetim elemanlarınca tespit edildiğinde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İlan ve Reklam Komisyonu'na bildirilir. İlan ve

Reklam Komisyonu'nun görüşü doğrultusunda ilgili belediyesine bağlı denetim birimlerince kaldırılır.”

“Ceza Hükümleri” başlıklı 35’inci maddesinde;

“İzinsiz veya bu yönetmelik hükümlerine aykırı olarak yapılan, ilan, tanıtım ve reklamlarla, belirlenmiş reklam, tanıtım yer ve elemanları ile ölçüleri dışında binalar, elektrik direkleri, telefon kabinleri ile dağıtım kutuları, trafolar ve benzeri her türlü kamu malları üzerine yapııştırılan reklamlar ve ilanların meydana getirdiği görüntü kirlilik ve kamu malına verilen zarardan dolayı yapılacak mevzuatta öngörülen para cezaları ve yaptırımlardan reklam ya da ilan sahibi kişi veya firma doğrudan sorumludur.

...

İzinsiz ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak ilan, reklam ve tanıtım elemanlarını koyanlar için, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılması için gerekli mercilere müracaat edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Ancak belediyenin yetki ve sorumluluğundaki caddeler incelendiğinde zemin katların yanında, üst katlarda da ilan ve reklam tabelalarının bulunduğu belirlenmiştir. Belediye tarafından sadece zemin katlarda bulunan işletmeler için ilan reklam vergisi mükellefiyeti oluşturulmuş fakat Yönetmelik hükümlerine aykırı bir şekilde; ilan, tabela ve levha asan üst katlardaki işletme sahipleri için Yönetmelik’te belirtilen 34’üncü madde gereği denetim faaliyetlerine başlandığı ancak denetimi yapılan yerlere ilişkin 35’inci maddede belirtilen cezai hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; ilgili bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliği’nde güncelleme yapılacağı, taslak yönetmeliğin hazırlandığı ve ilgili birimlerin görüşlerinin alınmasının ardından Haziran ayı Belediye Meclisi gündemine sunulmasının planlandığı, üst katlara izinsiz asılan reklamlara yönelik denetimlerin sürdürüleceği, aykırılıklara idari para cezası uygulanmaya devam edileceği ve yeni yönetmelikle ilan ve reklam faaliyetlerinin hukuka, şehir estetiğine ve vergi düzenlemelerine uygun yürütülmesinin güvence altına alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yönetmelikte belirtilen mevzuat hükümlerine uygun şekilde hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmî 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 illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

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 takabül 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 komisyonun 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.

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 güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, 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 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,

Yukarıda usullere gördürülecek 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 Kararında;

“... 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 ödemeden, 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.”

Danıştay’ın 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’uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına 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 öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 17 adet T plakanın 15.09.1986 tarih ve 1986/22 sayılı ve 20 adet plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Bu çerçevede, 37 adet T plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 431 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; şehir merkezinde çalışan 'D', 'M', 'T' ve 'S' plakaların ihale yoluyla verilmesine ilişkin işlemlerin Sayıştay Başkanlığı raporu doğrultusunda başlatıldığı, konuya ilişkin teklifin 03.03.2022 tarihinde Meclis'e sevk edildiği ve 10.03.2022 tarihli Meclis kararıyla Plan ve Bütçe ile Ulaşım Ortak Komisyonuna havale edildiği, 28.06.2022 tarihinde ilgili kurum ve paydaşların katılımıyla değerlendirme toplantısı yapıldığı ve konunun detaylı araştırılarak ilerleyen süreçte yeniden toplantı yapılmasına karar verildiği, yönetmelik ve uygulamanın Meclis kararı ile netleştirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar bulgu konusu hususun Belediye Meclisine, Plan ve Bütçe ile Ulaşım ortak komisyonuna havale edildiğini ve ilgili taraflar ile toplantı yapıldığını belirtse de herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Nitekim bulguda yer verilen tespitlere 2020-2021-2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak söz konusu plakaların ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 29: Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan minibüslerin il/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 komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

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 takabül 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.

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 güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, 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 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,

Yukarıda usullere gördürülecek 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 Kararında;

"... 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."

Danıştay'ın 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’uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına 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 öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 23.11.1978 tarih ve 1978/26 sayılı karar ile verilen 90 adet ve 17.06.1983 tarih ve 1983/24 sayılı karar ile 36 adet olmak üzere toplam 126 adet minibüs plaka hattının 86/10553 sayılı Usul ve Esasların yürürlüğünden önce verildiği görülmüştür. Eskişehir ilinde 211 adet minibüs hattının aktif olarak faaliyet gösterdiği dikkate alındığında, (211-126) 85 adet M plakanın ihaleyle verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bahsi geçen 85 adet M plakanın; 15 adetinin 25.12.1986 tarih ve 1986/27 sayılı, 15 adetinin 02.02.1987 tarih ve 1987/1 sayılı, 10 adetinin 04.12.1987 tarih ve 1987/24 sayılı, 10 adetinin 25.12.1987 tarih ve 1987/25 sayılı, 10 adetinin 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı ve 10 adetinin 11.08.1994 tarih ve 1994/27 sayılı İl Trafik Komisyon kararları ile ihale yoluyla verildiği bilgisine ulaşılabilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; şehir merkezinde çalışan ‘D’, ‘M’, ‘T’ ve ‘S’ plakaların ihale yoluyla verilmesine ilişkin işlemlerin Sayıştay Başkanlığı raporu doğrultusunda başlatıldığı, konuya ilişkin teklifin 03.03.2022 tarihinde Meclis’e sevk edildiği ve 10.03.2022 tarihli Meclis kararıyla Plan ve Bütçe ile Ulaşım Ortak Komisyonuna havale edildiği, 28.06.2022 tarihinde

ilgili kurum ve paydaşların katılımıyla değerlendirme toplantısı yapıldığı ve konunun detaylı araştırılarak ilerleyen süreçte yeniden toplantı yapılmasına karar verildiği, yönetmelik ve uygulamanın Meclis kararı ile netleştirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar bulgu konusu hususun Belediye Meclisine, Plan ve Bütçe ile Ulaşım ortak komisyonuna havale edildiğini ve ilgili taraflar ile toplantı yapıldığını belirtse de herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Nitekim bulguda yer verilen tespitlere 2020-2021-2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak, 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 süreci Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak, öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

BULGU 30: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan servis araçlarının il/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 komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

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 takabül 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.

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 güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, 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 yıla 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,

Yukarıda usullere gördürülecek 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 Kararında;

“... 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.”

Danıştay'ın 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'uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına 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 öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi merkez bölgesi uygulamasına bakıldığında; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kararı ile Eskişehir İl Merkezi mülki hudutları dâhilinde servis taşımacılığı için 1327 adet S plaka belirlenmiş ve aynı kararla da bu sayı tahditlendirilmiştir. Akabinde 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararı ile 2 plakanın daha dâhil edilmesiyle mevcut tahditli S plakalı araç sayısı 1329 olmuştur.

Kurum tarafından yeni servis aracı ihtiyacı bağlamında araç sayısının 332 adet arttırılarak 3(üç) etap halinde olacak şekilde ihale yoluyla kiralanmasının uygun olduğuna karar verildiği, bu kapsamda ihale yoluyla 167 adet servis aracı (S) plakalarının işletme haklarının 10 (on) yıl süre ile kiralandığı görülmüştür. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatın amir düzenlemelerinin bir gereği olup bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği hükümlerine göre, kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını ve tahsis sürelerini belirlemek UKOME'nin yetkisinde olmakla birlikte söz konusu plakaların süresiz ve ihalesiz bir şekilde verilmesi 5216, 5393 ve 2886 sayılı Kanunlara uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; şehir merkezinde çalışan 'D', 'M', 'T' ve 'S' plakaların ihale yoluyla verilmesine ilişkin işlemlerin Sayıştay Başkanlığı raporu doğrultusunda başlatıldığı, konuya ilişkin teklifin 03.03.2022 tarihinde Meclis'e sevk edildiği ve 10.03.2022 tarihli Meclis kararıyla Plan ve Bütçe ile Ulaşım Ortak Komisyonuna havale edildiği, 28.06.2022 tarihinde ilgili kurum ve paydaşların katılımıyla değerlendirme toplantısı yapıldığı ve konunun detaylı

araştırılarak ilerleyen süreçte yeniden toplantı yapılmasına karar verildiği, yönetmelik ve uygulamanın Meclis kararı ile netleştirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar bulgu konusu hususun Belediye Meclisine, Plan ve Bütçe ile Ulaşım ortak komisyonuna havale edildiğini ve ilgili taraflar ile toplantı yapıldığını belirtse de herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Nitekim bulguda yer verilen tespitlere 2020-2021-2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak, 25.01.2006 tarih ve 2006/1 ve 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararları ile tahditli hale getirilen toplam 1329 adet S plakalı servis aracının, imtiyaz, kiralama veya ruhsat usullerinden biri seçilerek 2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan prensipler gözetilerek ihale yoluyla verilmesi yönünde gerekli girişimlere başlanması gerekmektedir.

BULGU 31: Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan dolmuş plakalarının il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla 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 Kararın 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 belirtilmiştir.

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 takabül 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.

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 güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, 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 yıla 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,

Yukarıda usullere gördürülecek 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 Kararında;

“... 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.”

Danıştay'ın 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’uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına 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 öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 12 adet D plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı il trafik komisyonu kararıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 12 adet D plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu’na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 156 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; şehir merkezinde çalışan ‘D’, ‘M’, ‘T’ ve ‘S’ plakaların ihale yoluyla verilmesine ilişkin işlemlerin Sayıştay Başkanlığı raporu doğrultusunda başlatıldığı, konuya ilişkin teklifin 03.03.2022 tarihinde Meclis’e sevk edildiği ve 10.03.2022 tarihli Meclis kararıyla Plan ve Bütçe ile Ulaşım Ortak Komisyonuna havale edildiği, 28.06.2022 tarihinde ilgili kurum ve paydaşların katılımıyla değerlendirme toplantısı yapıldığı ve konunun detaylı araştırılarak ilerleyen süreçte yeniden toplantı yapılmasına karar verildiği, yönetmelik ve uygulamanın Meclis kararı ile netleştirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar bulgu konusu hususun Belediye Meclisine, Plan ve Bütçe ile Ulaşım ortak komisyonuna havale edildiğini ve ilgili taraflar ile toplantı yapıldığını belirtse de herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Nitekim bulguda yer verilen tespitlere 2020-2021-2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak söz konusu plakaların anılan ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu’na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 32: Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi,

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” olarak tanımlanmış,

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

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

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 7 adet taşınmaz olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; tapu müdürlükleri nezdinde cins tashihi işlemlerinin başlatıldığı, 2024 yılında 4 taşınmazın cins tashihinin tamamlandığı, 1 taşınmaz için işlemlerin devam ettiği ve yapı kullanma izin belgesi alınan diğer taşınmazların da cins tashihi işlemlerinin sürdürüleceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 33: Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

Kanun hükümlerine göre idare tarafından kadınlar ve çocuklar için açılması zorunlu konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendine göre; büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.

Kadın konukevleri, fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik ve sözlü istismara veya şiddete uğrayan kadınların, şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi, güçlendirilmesi ve bu dönemde kadınların varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarının da karşılanmak suretiyle geçici süreyle kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

Kadın konukevlerinden hizmet alan kadınların durumlarının, aileleri ya da eşleri ile olan anlaşmazlıklarının incelenmesi ve sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Söz konusu kadın ve beraberindeki çocuklarına doğrudan ya da ilgili kurumlara yönlendirmek suretiyle güvenlik, danışmanlık, tıbbi destek, geçici maddi yardım, kreş, mesleki eğitim kursu, grup çalışmaları, sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetler vb. alanlarda destek sunulmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; kadınlar ve çocuklara yönelik şiddetten korunma, güçlenme ve topluma kazandırma amacıyla hizmet verecek bir konukevi kurulması için çalışmaların başlatıldığı, Tasarruf Tedbirleri Genelgesi kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan görüş alındığı, Bakanlığın fiziki koşullara ilişkin talepleri doğrultusunda uygun bina arayışının sürdüğü, ayrıca Eskişehir Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü ile koordineli olarak koruyucu ve önleyici hizmetlerin yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bu kapsamda yapılan inceleme sonucunda İdarenin açmış olduğu herhangi bir konukevi bulunmamaktadır. Belediyelerin önleyici ve koruyucu hizmetler kapsamında mağdur kadın ve çocuklara yönelik desteklerin arttırılmasında etkin rol oynaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 34: Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmaması ve Geçmişe Yönelik Ecrimisil Alınmaması

İdarenin mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda olan ve muhtelif lokasyonlarda bulunan 38 adet taksi durağına ilişkin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na istinaden ihale yapılmadığı ve bugüne kadar ecrimisil alınmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddede ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

(Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.) Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur..." hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, İdarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; Ticari Taksilerin Çalışması Hakkındaki Yönetmeliğin Büyükşehir Belediye Meclisi komisyonunda bulunduğu, yönetmelik yürürlüğe girdikten sonra

taksi durağı olarak kullanılan taşınmazlardan gerekli ücretlerin alınacağı ve yönetmeliğin Meclis kararı ile yürürlüğe girmesinin beklendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 38 adet taksi durağı için öncelikle 2886 sayılı Kanun'a istinaden ihale yoluyla kiralanması ve ayrıca aynı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil istenmesi gerekmektedir.

BULGU 35: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı

olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede idare tarafından istihdam edilen işçi statüsündeki 156 adet personelden 100 günden fazla izin hakkı olan 18, 60-100 gün arası izin hakkı olan 27 çalışanın bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin, işlerin aksatılmadan düzenli olarak kullandırılması ve takibinin sağlanması amacıyla 05.05.2025 tarihli ve 214410 sayılı yazı ile birimlere gerekli bilgilendirmenin yapıldığı ve izin kullandırma işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Parasal Limit Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğinin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde Belirtilen Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Belli Süreyi Gerektiren Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması ve Alımı Yapılacak İhtiyacın Niteliklerinin İlgili Dokümanlarda Belirtilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmaması ve	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.

Geçmişe Yönelik Ecrimisil Alınmaması			
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıra Göre Ödenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Bazı İlçe Belediyelerinin Göndermesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu raporda yer alacaktır.
Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu raporda yer alacaktır.