



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	59

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenek Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
İZAYDAŞ	: İzmit Atık ve Artıkları Arıtma, Yakma ve Değerlendirme Anonim Şirketi
İZGAZ	: İzmit Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOSBAŞ	: Kocaeli Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
LNG	: Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
UAB	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YBS	: Yönetim Bilgi Sistemi Modülü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
2. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
3. Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Hakediş Ödemelerinde Yapılan Vergi Borcu ve Sigorta Primine İlişkin Borç Sorgulamalarında, Borcun Bulunmadığına Dair Belgelerin Güncel Olmaması
2. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
3. İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması
4. Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması
5. Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi
6. Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması
7. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
8. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşyerlerinin Bulunması
9. Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışında Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Tahsis Edilmesi
10. Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
11. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
12. Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

13. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

14. İstisna (3/a) Kapsamında Olmamasına Rağmen Bu Kapsamda Doğrudan Tarımsal Ürün Alımı Yapılması

15. Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması

16. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

17. Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması

18. Belli Süreyi Kapsayan Hizmet Alımlarında Sözleşme imzalanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri

hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı ve 83 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak Etüt ve Projeler Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı, Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı, Raylı Sistem Daire Başkanlığı, Yol Yapım, Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı, Emlâk ve İstimlâk Daire Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı, Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı, Ulaşım Daire Başkanlığı, Afet İşleri Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İtfaiye Daire Başkanlığı, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Zabıta Daire Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı, Kadın ve Aile Hizmetleri Daire Başkanlığı, Daire Başkanlığı (Kurumsal Gelişim), Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişkiler Daire Başkanlığı birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde

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

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktadır. 4 Genel Sekreter Yardımcılığı ile Birinci Hukuk Müşavirliği, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı Genel Sekreterliğe bağlı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 daire başkanlığı alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Dolu Kadro Sayısı	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı
Memur	3184	4166
Sözleşmeli Sanatçı Personel	30	61
Sözleşmeli Personel	5	-
Kadrolu İşçi	99	1448
Toplam	3318	5675
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1.183	-

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenek Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ve Olağanüstü Verilen Ödenek	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	2.423.727.939,00	0,00	544.531.753,93	242.474.753,93	2.725.784.939,00	2.513.338.987,75	212.445.951,25
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	266.459.840,00	0,00	26.990.647,84	4.220.647,84	289.229.840,00	238.920.908,56	50.308.931,44
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.504.287.870,00	1.380.000.000,00	1.942.776.397,00	1.589.340.397,00	12.237.723.870,00	10.856.640.009,64	1.381.083.860,36
4	Faiz Giderleri	156.101.000,00	0,00	82.384.638,05	22.384.638,05	216.101.000,00	211.773.564,40	4.327.435,60
5	Cari Transferler	1.549.026.000,00	550.000.000,00	415.515.362,20	66.319.362,20	2.448.222.000,00	2.193.340.804,11	254.881.195,89
6	Sermaye Giderleri	12.986.924.800,00	200.000.000,00	3.835.274.484,51	2.623.953.484,51	14.398.245.800,00	12.349.071.249,25	2.049.174.550,75
7	Sermaye Transferleri	2.500.546.551,00	1.000.000.000,00	318.591.909,00	318.591.909,00	3.500.546.551,00	3.499.737.703,94	808.847,06
8	Borç Verme	8.000,00	0,00	0,00	0,00	8.000,00	0,00	8.000,00
9	Yedek Ödenek	1.612.918.000,00	1.370.000.000,00	0,00	2.298.780.000,00	684.138.000,00	0,00	684.138.000,00
Toplam		32.000.000.000,00	4.500.000.000,00	7.166.065.192,53	7.166.065.192,53	36.500.000.000,00	31.862.823.227,65	4.637.176.772,35

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 32.000.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde ek bütçe ile verilen ödenek ve eklenen ve düşülen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı yine 36.500.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 31.862.823.227,65 TL bütçe gideri yapılmış, 4.637.176.772,35 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	134.221.251,00	70.593.989,21	16.345,79	70.577.643,42	52,58
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	913.200.797,00	889.037.546,94	2.385.402,04	886.652.144,90	97,09

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	360.000.000,00	408.479.177,85	0	408.479.177,85	113,47
05- Diğer Gelirler	28.512.577.952,00	27.030.198.919,54	8.908.037,18	27.021.290.882,36	94,77
06- Sermaye Gelirleri	6.330.000.000,00	1.751.381.954,78	0	1.751.381.954,78	27,67
08- Alacaklardan Tahsilatlar	250.000.000,00	188.441.010,95	0	188.441.010,95	75,38
Toplam	36.500.000.000,00	30.338.132.599,27	11.309.785,01	30.326.822.814,26	83,09

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %83,09 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri %27,67, alacaklardan tahsilatlar %75,38 ve vergi gelirleri %52,58 ile beklenen seviyelerin altında, , teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %97,09, diğer gelirler %94,77 yaklaşık beklenti düzeylerinde, alınan bağış ve yardımlar ise %113,47 beklenen seviyenin üstünde gerçekleşmiştir.

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	2.423.727.939,00	2.513.338.987,75	103,70
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	266.459.840,00	238.920.908,56	89,66
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.504.287.870,00	10.856.640.009,64	103,35
04-Faiz Giderleri	156.101.000,00	211.773.564,40	135,66
05-Cari Transferler	1.549.026.000,00	2.193.340.804,11	141,59
06-Sermaye Giderleri	12.986.924.800,00	12.349.071.249,25	95,09
07-Sermaye Transferleri	2.500.546.551,00	3.499.737.703,94	139,96
08-Borç Verme	8.000,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	1.612.918.000,00	0	0,00
Toplam	32.000.000.000,00	31.862.823.227,65	99,57

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı başlangıç bütçesi 32.000.000.000,00 TL olup yıl içinde ek bütçe ile verilen ödenekle birlikte ödenek toplamı 36.500.000.000,00 TL olmuş, gider bütçesi 31.862.823.227,65 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumun 2024 yılında bütçe giderleri başlangıç ödenegine göre %99,57 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Sermaye giderleri %95,09 ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi giderleri %89,66 oranları ile beklenenin biraz altında gerçekleşirken, personel giderleri %103,7, mal ve hizmet alım giderleri %103,35, faiz giderleri %135,66, cari transferler %141,59, sermaye transferleri %139,96 oranları ile öngöülen düzelerin üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık

seyri, 2023 yılının 2022 yılına ve 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri 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]
01- Vergi Gelirleri	70.954.189,72	94.237.489,74	70.593.989,21	32,81	-25,09
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	371.959.474,63	385.726.562,11	889.037.546,94	3,70	130,48
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	344.697.686,03	408.479.177,85	-	18,50
05- Diğer Gelirler	9.218.648.601,70	17.658.889.623,33	27.030.198.919,54	91,56	53,07
06- Sermaye Gelirleri	516.014.388,28	250.363.727,63	1.751.381.954,78	-51,48	599,54
08- Alacaklardan Tahsilatlar	201.370.890,59	260.824.364,06	188.441.010,95	29,52	-27,75
Toplam	10.378.947.544,92	18.994.739.452,90	30.338.132.599,27	83,01	59,72
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	7.976.592,45	1.969.558,60	11.309.785,01	-75,31	474,23
Net Toplam	10.370.970.952,47	18.992.769.894,30	30.326.822.814,26	83,13	59,68

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 11.404.052.919,96 TL'lik (%59,68) artış göstermiştir. Bu çerçevede esasen diğer gelirlerde 9.371.309.296,21 TL tutarında ve %53,07 oranındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderlerinin 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	603.786.645,04	1.467.944.343,74	2.513.338.987,75	143,12	71,21
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	91.296.700,49	152.158.367,66	238.920.908,56	66,66	57,02
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.512.597.718,39	6.011.364.967,86	10.856.640.009,64	139,25	80,60
Faiz Giderleri	874.017.677,80	106.509.708,16	211.773.564,40	-87,81	98,83
Cari Transferler	734.934.259,67	1.294.144.451,91	2.193.340.804,11	76,09	69,48
Sermaye Giderleri	4.173.169.130,33	9.592.819.349,51	12.349.071.249,25	129,87	28,73
Sermaye Transferleri	1.333.040.205,17	1.200.227.558,81	3.499.737.703,94	-9,96	191,59
Borç Verme	350.000.000,00	300.000.000,00	0,00	-14,29	-100,00
Toplam	10.672.842.336,89	20.125.168.747,65	31.862.823.227,65	88,56	58,32

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 11.737.654.480,00 TL (%58,32) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin %72,

sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %57,02, mal ve hizmet alımı giderlerinin %80,60, faiz giderlerinin %98,83, cari transfer giderlerinin %69,48, sermaye giderlerinin %28,73 ve sermaye transfer giderlerinin %191,51 arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 18.454.010.342 ,72 TL, Faaliyet Geliri 63.281.494.223,82 TL olup, enflasyon düzeltmesi kaleminden gelen 30.590.322.398,16 TL olumlu farkla birlikte Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 75.417.806.279,26 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İZAYDAŞ	665.043.000,00	665.042.000,00	100,00
2	Kent Konut İnş. San. ve Tic. A.Ş.	111.491.105,00	109.117.150,00	97,87
3	Belde A.Ş.	280.735.898,00	280.734.348,00	100,00
4	Ulaşımпарк A.Ş.	5.820.445.888,00	5.619.120.888,00	96,54
5	İzmit Su A.Ş.	137.599.650,50	137.599.650,50	100
6	İZGAZ A.Ş.	181.000.000,00	18.100.000,00	10
7	Kartepe A.Ş.	13.000.000,00	1.278.063,00	9,83
8	Bilişim Vadisi Teknopark Yönetici A.Ş.	877.765.473,50	18.246.350,50	2,08
9	KOSBAŞ A.Ş.	3.750.000,00	7.500,00	0,20

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye	Hissedar Olduğu	Toplam Sermaye	Belediye Şirketinin	Belediye
1	Belde A.Ş.	Antikkapı A.Ş.	293.582.678,00	160.462.678,00	54,66
		Sekapark A.Ş.	140.910.000,00	880.000,00	0,62
		İzaydaş	665.043.000,00	1.000,00	0,0002

		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	525.315,24	0,47
		Kentim Bilişim A.Ş.	50.000.000,00	25.000.000,00	50
		Akçapark Otopark Hizmetleri A.Ş.	20.000.000,00	10.000.000,00	50
2	İZAYDAŞ	Antikkapı A.Ş.	293.582.678,00	26.870.000,00	9,15
		Sekapark A.Ş.	140.910.000,00	114.370.000,00	81,17
		İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	1.186.977,55	1,06
3	Ulaşım A.Ş.	İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
		Kent Konut A.Ş.	111.491.105,00	138.686,05	0,12
		Antikkapı A.Ş.	293.582.678,00	17.300.000,00	5,89
		Sekapark A.Ş.	140.910.000,00	500.000,00	0,35
		Kentim Bilişim A.Ş.	50.000.000,00	25.000.000,00	50
		Akçapark Otopark Hizmetleri A.Ş.	20.000.000,00	10.000.000,00	50
4	İzmit Su A.Ş.	İzmit Sigorta Ltd.Şti.	150.000,00	50.000,00	33,33
5	Kent Konut A.Ş.	Ulaşım A.Ş.	926.760.000,00	201.325.000,00	3,46
		Antikkapı A.Ş.	293.582.678,00	87.600.000,00	29,84
		Sekapark A.Ş.	140.910.000,00	15.790.000,00	11,21

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap

planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

alanlar denetime sunulmuştur:

Birleştirilmiş veriler defteri,

Geçici ve kesin mizan,

Bilanço,

Faaliyet sonuçları tablosu,

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri kısmen hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İmza yetki yönergesine göre hazırlanmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Belediyenin mülkiyetinde olan veya kiracısı olunan taşınmazlara yönelik değer artırıcı nitelikteki tadilat ve onarım harcamalarının ilgili duran varlık hesaplarına kaydedilerek

aktifleştirilmediği, doğrudan giderleştirildiği, dolayısıyla duran varlıklara ilişkin amortismanların da bu varlıkların yeniden belirlenmesi gereken değerleri dikkate alınmadan hesaplandığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25'inci maddesi ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran ve ya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

264 Özel Maliyetler Hesabına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 212'nci maddesinde; Bu hesabın, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Konuya ilişkin olarak çıkarılan 47 sıra no.lu “Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği”nde duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup, Tebliğ'in 4'üncü maddesinde duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar ve ya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ'in “Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6'ncı maddesinde de dayanıklı taşınırılar için 52.000,00 TL'yi, taşınmazlar için yapılan 114.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış olan duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların, varlığın maliyet bedeline eklenerek kalan amortisman süresince eşit olarak amortisman ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, Kamu idaresince mülkiyetine sahip olunan veya kiracısı olunan taşınmazlara ilişkin yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamalarda, taşınmazın değerine eklenmeyen veya 264 Özel Maliyetler hesabına kaydedilmeyen ve doğrudan giderleştirilen

harcamaların bulunduğu, bu harcamaların bazılarının esas itibariyle yapım işi niteliğinde olup parçalara bölünerek çok sayıda doğrudan temin yöntemi ile yapıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, taşınmaz hesaplarında kayıtlı maddi duran varlıkların değerini artıran ve tek başına veya farklı doğrudan teminlerin toplamı olarak tutarı 114.000,00 TL'yi aşan harcamaların; mülkiyeti kamu idaresine ait olanlar için ilgili maddi duran varlıkların maliyet bedeline eklenmesi, kiracısı olunanlara ilişkin harcamaların ise 264 Özel Maliyetler hesabına kaydedilmesi, ilgili duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının, söz konusu duran varlığın yeni değeri üzerinden hesaplanması Yönetmelik ve Tebliğ hükümleri gereğidir.

Belediyenin mülkiyetinde olan veya kiracısı olunan taşınmazlara yönelik değer artırıcı nitelikteki tadilat ve onarım harcamalarının ilgili duran varlık hesaplarına kaydedilerek aktifleştirilmediği, doğrudan giderleştirildiği, dolayısıyla duran varlıklara ilişkin amortismanların da, bu varlıkların yeniden belirlenmesi gereken değerleri dikkate alınmadan hesaplandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu metninde yer alan tespitlere dikkat edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, mali tabloların tam ve doğru bilgiyi içermesini teminen, taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların, mevcut mevzuat kapsamında ilgili duran varlığın değeri ile ilişkilendirilerek doğru kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe, sosyal tesis, tramvay ve otobüs gibi maddi duran varlıkların belirlenen sürelerle geçerli olmak ve şirket hizmetlerinde kullanılmak üzere Belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu maddi duran varlıkların, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinde; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte

bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen; otopark, büfe, sosyal tesis, tramvay ve otobüs hattı gibi maddi duran varlıkların tamamının işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Büyükşehir Belediyesinin bu şekilde birçok işletme hakkı devri bulunmasına rağmen, yılsonu bilançosunda 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'na kısmen kayıtların yapıldığı, ancak halen önemli tutarlarda devredilen taşınmazın kayıtlarda bulunmayışı, temel muhasebe kavramlarından Tam Açıklama, Tutarlılık ve Önemlilik kavramları açısından önemli bir eksiklik olarak görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, işletme hakkı şirketlere devredilen tramvay hatlarının 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edildiği, diğer varlıklarla ilgili olarak gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 3: Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

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

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

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

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

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

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

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

Bu kapsamda ilgili ekrana Belediye envanterindeki veriler baz alınarak 2023 yılından itibaren taşınmazların girişinin yapıldığı görülmüştür. Hali hazırda taşınmazların edinimi, elden çıkarılması, değerlendirilmesi ve amortismanlarına ilişkin her türlü işlemler Kurum Taşınmazları sayfasından yapılmaya devam edilmekte olup çalışmalar henüz tamamlanmamıştır.

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

Taşınmaz hesap alanında yapılan incelemelerde, son dönemlerde çeşitli yollarla edinilen veya elden çıkarılan taşınmazların muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliği'ne uygun olarak yapıldığı anlaşılmakla birlikte, eski kayıtların güncellenememiş olması sebebiyle mali tablolarda kayıtlı tutarlar gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır.

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

Tüm bu açıklanan sebeplerle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Yönetim Bilgi Sistemi üzerinde taşınmaz işlemlerinin büyük ölçüde gerçekleştirilebildiği, ancak yapım işlerinin hakediş aşamalarında kayıtların eş zamanlı olarak Emlak ve İstimlak Dairesi kayıtlarına yansıtılmadığı, sonraki aşamalarda bu hususun giderilmesi yönünde çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak, ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Hakediş Ödemelerinde Yapılan Vergi Borcu ve Sigorta Primine İlişkin Borç Sorgulamalarında, Borcun Bulunmadığına Dair Belgelerin Güncel Olmaması

İdare tarafından yapılan muhtelif hakediş ödemelerinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22-A maddesi ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 90'ıncı maddesi kapsamında yapılan vergi borcu ve sosyal güvenlik primi borçlarının bulunmadığına ilişkin sorgulamalarda, borcun bulunmadığına dair belgelerin ödeme gününde güncel olmadığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Kanunun Şümülü" başlıklı 1'inci maddesinde "*Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim,*

harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur.” hükmü,

Kanun’un “Amme alacaklarını kesip ödemek mecburiyetinde olanlar” başlıklı 22’inci maddesinde “Amme alacağını borçlusundan kesip tahsil dairesine ödemek mecburiyetinde olan hakiki ve hükmi şahıslar, bu vazifelerini kanunlarında veya bu kanunda belli edilen zamanlarda yerine getirmedikleri takdirde, ödenmiyen alacak bu hakiki ve hükmi şahıslardan bu kanun hükümlerine göre tahsil olunur.” hükmü,

Kanun’un “Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesinde ise “Maliye Bakanı, aşağıdaki ödeme ve işlemlerde, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde (mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri üzerine yapılacak ödemeler dâhil),

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde,

3. Kanun ve diğer mevzuatla nakdi olarak sağlanan Devlet yardımları, teşvikler ve destekler nedeniyle yapılacak ödemelerde,

4. 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanununa ekli tarifelerde yer alan ticaret sicil harçlarından kayıt ve tescil harçları, noter harçlarından senet, mukavelename ve kâğıtlardan alınan harçlar, tapu ve kadastro harçlarından tapu işlemlerine ilişkin alınan harçlar, gemi ve

liman harçları ile (8) sayılı tarifeye konu harçlar (diploma harçları hariç) ve trafik harçlarına mevzu işlemlerde,

5. 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan bina inşaat harcı ve yapı kullanma izin harcına mevzu işlemlerde.

Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten taksim olunur.

Takibata selahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir.” hükmü yer almıştır.

30.06.2007 tarih ve 26568 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tahsilat Genel Tebliği (Seri:A Sıra no:1) ile de anılan Kanun maddelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre; Belediyelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil) nedeniyle 5.000 TL’nin üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aramasının zorunlu olduğu, tür olarak Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerince tahsil edilen tüm amme alacakları, tutar olarak 5.000 TL’yi aşan tutarların dikkate alınacağı, buna ilişkin belgelerin tanzim edildikleri tarihten itibaren 15 gün geçerli olduğu, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin Gelir İdaresi Başkanlığından elektronik ortamda temin edilmesi durumunda, ödemeye/işleme taraf olandan ayrıca belge talep edilmeyeceği, ilgili madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemeleri bankalar aracılığı ile yapan kurumların bu tutarları ilgisine ödenmek üzere bankaya göndermeden önce vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi arayacakları, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin 5018 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların muhasebe birimlerince, diğer kurumların ödemeyi yapacak birimlerince aranılması gerektiği, ancak muhasebe birimlerinin sorumlulukları kalkmamakla birlikte, harcama birimlerince de bu belge aranabileceği, harcama birimlerince belgenin aranılması halinde geçerlilik süresi de dikkate alınarak bu

belgeye göre muhasebe birimlerince ödeme yapılacağı, zorunluluk getirilen vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı olduğu takibe yetkili tahsil dairesince idari para cezası tatbik edileceği, her bir ödeme/işlem için ayrı ayrı olmak üzere 2024 yılı için belirlenen idari para cezası tutarının ise 31.837 TL olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ıncı maddesinde "*Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini onbeş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.*

İşverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. Kesin teminatları ise ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının tespit edilmesinden sonra iade edilir. İşverenlerin, kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Kurum alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder.

Hakedişlerin mahsubu ve ödenmesi ile teminatların prim ve idari para cezası borçlarına karşılık tutulmasına ilişkin işlemlerin usûl ve esasları Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle tespit edilir." hükmü bulunmaktadır.

Bu hükme istinaden yayımlanmış olan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi Ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in 6'ıncı maddesinde "(1) *İdarece işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir.*

(2) *İdare, işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını, üniteden yazı ile sorar. Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunmadığı hususu idareye bir aylık süre içinde yazı ile bildirilir. Yazı ile bildirilmediği sürece, idare tarafından işverene hakediş ödenmez.*

(3) İdare, yaptığı ihaleler sonucunda işverene ödeyeceği her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapabilmek için Kuruma yetki başvurusunda bulunabilir. Kurumca bu başvurunun uygun görülmesi halinde idarece, işverene yapılacak her hakediş ödemesinden önce elektronik ortamda işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılır. İşveren ve varsa alt işverenlerin Kuruma borcu yoksa, ayrıca Kuruma yazı ile sorulmaksızın hakediş ödemesi yapılır. ...” düzenlemesinin,

Yönetmelik’in 7’inci maddesinde “(1) İşveren tarafından, idareye ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borcunun bulunmadığına dair ilişiksizlik belgesi ibraz edilmedikçe işverene ait kesin teminat iade edilmez. ...” düzenlemesinin ve Yönetmelik’in 9’uncu maddesinde ise “(1) İdare veya ödeme makamı tarafından bu Yönetmeliğin 5 inci, 6 ncı ve 7 nci maddelerinde belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeden hakediş ödenmesi veya kesin teminatın iade edilmesi halinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre işlem yapılır.” düzenlemesinin yapıldığı, bu itibarla idarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlerin hak edişlerinin ödenmesinin ve kesin teminatlarının iadesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla mümkün olacağı görülmektedir.

Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 02.03.2020 tarih ve 2020/5 sayılı Genelge’de ise; İdarelerce, ihale yoluyla yaptırdıkları işleri üstlenenlere yapılacak her hak ediş ödemesinden önce Kuruma muaccel hale gelmiş borçlarının bulunup bulunmadıkları hususunun sorgulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdarenin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil) nedeniyle 5.000 TL’nin üzerinde ödemeler sırasında hak sahiplerinin Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aramasının zorunlu olduğu, benzer şekilde İdarenin ihale yoluyla yaptırdığı işlere ilişkin her hakediş ödemesinden önce yüklenicinin Sosyal Güvenlik Kurumu’na muaccel hale gelmiş borcunun bulunup bulunmadığının sorgulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre İdare tarafından gerçekleştirilen muhtelif ihaleler kapsamında, düzenlenen hakediş sonucunda yükleniciye ödenmesi gereken tutarlara ilişkin olarak, 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesi ve 5510 sayılı Kanun'un 90'ıncı maddesi gereği yapılması gereken, hak sahiplerinin Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na muaccel hale gelmiş borcunun bulunmadığına ilişkin sorgulamaların söz konusu tutarların tahakkuku aşamasında yapıldığı, ancak ödeme gününde ayrıca sorgulamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin muhtelif işler kapsamında yaptığı ödemelere bakıldığında, Belediyenin nakit durumuna göre, bazı ödemelerin söz konusu tutarların tahakkuk tarihi ile aynı veya yakın tarihlerde yapıldığı, diğer bazılarında ise tahakkuk tarihinden itibaren 30 günü aşan sürelerde ödemelerin yapıldığı, bu durumda anılan mevzuat hükümleri kapsamında yapılan sorgulamaların ödeme gününde güncelliğini yitirdiği, dolayısıyla geçerli olmadığı anlaşılmıştır.

Bu durumun ortaya çıkmasında en büyük etkenin, ihale konusu işlere ilişkin işlemlerin harcama birimleri tarafından yürütülmesi nedeniyle söz konusu mevzuat kapsamında yapılan sorgulamaların da bu birimler tarafından gerçekleştirilirken, ödemelerin muhasebe birimi tarafından muhtelif tarihlerde nakit durumuna göre gerçekleştirilmesi olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak, hem 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesi hükmü, hem de 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 90'ıncı maddesi hükmüne ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesinde esas alınan tarihin ödeme tarihi olması, vadesi geçmiş amme alacağına ilişkin tanzim edilen belgenin geçerlilik süresinin 15 gün olarak belirlenmiş olması, öte yandan hem muhtelif vergilerin hem de sigorta primi ve prime ilişkin diğer yükümlülüklerin aylık olarak beyan ve ödeme zorunluluklarının bulunması karşısında, söz konusu sorgulamalar sonucunda elde edilen belge tarihinden 30 günü aşan sürelerde ödeme yapılması anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, İdare tarafından gerçekleştirilen ihaleler nedeniyle düzenlenen hakedişler kapsamında yüklenicilere yapılacak ödemelerde, 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesi hükmü uyarınca Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin geçerliliğinin 15 gün olduğu, 5510 sayılı Kanun'un 90'ıncı maddesi hükmüne göre yapılacak her hakediş ödemesinden önce muaccel hale gelmiş borçlarının bulunup bulunmadığının sorgulanması gerektiği hususları dikkate alınarak, aranan belgelerin güncel ve geçerli olduğunun sağlanması gerekmekte olup, aksi

durumda mevzuat hükümlerinde yer alan yaptırım hükümlerinin uygulanmasının gündeme geleceği tabiidir.

Kamu idaresi cevabında, borç sorgulamalarına ilişkin belgelerin güncel olması konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil) ihaleleri kapsamında düzenlenen hakedişler nedeniyle yapılan ödemelerin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesi ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 90'ıncı maddesi hükümleri kapsamında yapılan sorgulamalar sonunda temin edilen belgelerin geçerlilik süresi içerisinde yapılması, bu süreden sonra yapılacak ödemelerde borç sorgulamalarının tekrar edilerek ödeme günü itibarıyla temin edilen belgenin geçerli olduğu hususunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

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

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

Aynı Kanun'un "*İlamların infazı*" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede Sayıştay ilamlarından kaynaklanan toplam 447.288,75 TL tutarında kamu alacağının olduğu, bunun 19.817,17 TL'sinin 2018 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş olduğu, 427.471,58TL'lik kısma ilişkin ise temyiz sürecinin devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında Sayıştay ilamlarının tebliğinden itibaren infazının gerçekleştirilmesi yönünde gerekli işlemlerin yapıldığı, bazı durumlarda ortaya çıkan gecikmeler için tedbirlerin alınması ve sürecin hızlandırılması doğrultusunda çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince, 2018 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay ilamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 19.817,17 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması

2024 yılı personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, bu kadroya atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

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

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

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık

faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

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

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

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

Yapılan incelemede, Kocaeli Büyükşehir Belediyesine 9 adet iç denetçi kadrosu tahsis edildiği halde Belediye bünyesinde İç Denetim Birimi ve iç denetçi bulunmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, iç denetçi atanması konusunda 5018 sayılı Kanun kapsamında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, mevcut mevzuat kapsamında İdarede bulunan iç denetçi kadrolarına sertifikalı adaylar arasından atama yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

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

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

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

hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

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

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

344'üncü maddesinde; beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirleneceği,

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

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

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

352'nci maddesinde kiracı, kiralananı belli bir tarihte boşaltmayı yazılı olarak üstlendiği hâlde boşaltmamışsa kiraya verenin, kira sözleşmesini bu tarihten başlayarak bir ay içinde icraya başvurmak veya dava açmak suretiyle sona erdirebileceği, kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya verenin, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği,

ifade edilmektedir.

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde; 2024 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu halde İdarece temerrüde düşen kiracılarına yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak yazılı ihtarda bulunulmadığı, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren bazı kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, kira alacaklarının bir kısmı için icra takibi yapılmadığı ayrıca beş yıllık kira süresini aşan kiracılar için beş yılın sonunda, yeni kira

yılında uygulanacak kira bedelinin günün şartları ve ilin gelişimine uygun olarak yeniden belirlenmesi için dava veya anlaşma yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 5: Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi

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

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

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

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

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

ifade edilmektedir.

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

2024 yılı ve öncesinde tahsil edilemeyen yan giderlere ilişkin İdarece temerrüde düşen kiracılara, kira alacaklarındaki usule göre, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, sistematik olarak yazılı ihtarda bulunulmadığı, kiraya bağlı yan giderleri geç

ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren bazı kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı ve alacakların icra takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından ilgili aboneliklerin devir işlemlerine başlanıldığı ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Proje, mahal listesi, teknik şartname, genel şartname ve özel şartnamelerin yeterli özen gösterilmeyerek açık ve net bir şekilde hazırlanmaması imalatın yapılıp yapılmayacağı veya nasıl yapılacağına ilişkin çelişkileri ortaya çıkarmaktadır. Dolayısı ile anılan sebeplerle

yapılacak işin teknik detayları anlaşılamamakta ve ihaleye teklif veren yüklenicilerin teklifleri arasında çok yüksek oranda farklar meydana gelmektedir.

Kamu idaresi cevabında, ihale dosyalarının daha net ve açık olarak hazırlanması ve uyumsuzlukların bulunmaması için gerekli kontrollerin daha hassas şekilde yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin daha net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin mahal listeleri ile uyumlu olmasını sağlayacak kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun’un 103’üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun’un 56’ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik’in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk lirası (2024 Yılında 2.666 TL) 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 inceleme sonucunda Belediye bünyesinde görev alan 207 işçinin toplam 7.859 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu; bu işçilerden 150’sinin kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 110, 76, 74, 72, 70 gün kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, işçi personelin birikmiş izinlerinin kullandırılması hususunda gerekli planlamaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2024 yılında kullandırılmayan işçi yıllık izinlerinde 2023 yılına oranla azalma görülmekle beraber, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye bünyesinde

çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 8: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşyerlerinin Bulunması

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

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

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

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 80'inci maddesinde;

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

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

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

ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmıştır.

2024 yılı sonu itibariyle Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içerisinde yer alan 1.250 adet gayri sıhhi müesseseden 428'inin, 574 adet sıhhi müesseseden ise 186'sının işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı alamayan işyerileri ile ilgili olarak çalışmaların titizlikle sürdürüleceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 9: Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışında Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Tahsis Edilmesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde olan bazı taşınmazların yukarıda belirtilen Kanun hükümlerine aykırı olarak çeşitli dernek, vakıf ve spor kulüplerine tahsis edildiği anlaşılmıştır. İdare yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, söz konusu taşınmazların ortak hizmet projesi kapsamında dernek ve vakıfların kullanımına sunulduğu ve tahsis işlemi yapılmadığı ifade edilmiş olsa da yapılan işlemlerin netice olarak taşınmazların tahsisi sonucunu doğurduğundan, bu kapsamda yapılan işlemlerin taşınmaz tahsisi niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, Kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile belediye ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecek, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinde mahallin mülki idari

amirinin onayı gerekmektedir. Ancak bu ortak hizmet projesi kapsamında belediye taşınmazının her ne gerekçe ile olursa olsun bir dernek veya vakfa bedelsiz tahsis edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında herhangi bir taşınmaz tahsisi yapılmadığı, ortak hizmet projesi kapsamında taşınmazların kullanımının söz konusu olduğu ifade edilmekle birlikte, yapılan işlemlerin taşınmaz tahsisi sonucunu doğurduğu görülmektedir.

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

BULGU 10: Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı gelirlerinin incelenmesi neticesinde Belediyenin sahip olduğu gelir kalemlerine ilişkin bazı gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranının düşük olduğu görülmüştür.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60'ıncı maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi, “Mali hizmetler birimi”ne verildiği; “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, belirtilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede, belediyenin bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki, ilan ve reklam vergisinde bu oran %40,90, avukatlık vekalet ücret gelirlerinde %8, diğer taşınmaz kira gelirlerinde %52,45, idari para cezalarında %10,76, diğer vergi cezalarında ise %44,43 düzeyindedir. 2023 yılına göre tahsilat oranlarında bir artış olmakla beraber, anılan gelirlere ilişkin tahsilat oranlarının düşük seviyede olduğu görülmektedir.

Kamu idaresi tarafından, için 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulu Hakkında Kanun ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu çerçevesinde takibat işlemlerinin yapıldığı, gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 11: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

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

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

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

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

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl

şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

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

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

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

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; "... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti 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." Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

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

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce İl/ilçe Trafik Komisyonu kararları veya İl/ilçe encümen kararları ile Kanun yürürlüğe girdikten sonra çeşitli UKOME kararları ile 6.613 adet servis araç plakasının süresiz olarak verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, servis taşımacılığı izinlerinin hukuki durumuna ilişkin olarak, bu tür izinlerin kazanılmış hak kapsamında düzenlendiği, Anayasa Mahkemesi kararlarında anılan izinlerin mülkiyet hakkı çerçevesinde değerlendirildiği, ulaşım hizmetlerinin sağlanmasının kamu düzeninin korunmasına ilişkin olduğu, mevcut durumla ilgili yasal bir düzenlemenin beklendiği, akabinde gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmektedir.

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

BULGU 12: Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

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

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

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

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

teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.

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

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

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

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

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı’nda; “... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödmeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine” karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır. Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer

kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

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

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde, 1.550 adet özel halk otobüsü ve minibüs ruhsatlarının ihaleyle verildiği görülmüştür. Bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen "Usul ve Esaslar" çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla ruhsatların verilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu toplam 1.550 adet özel halk otobüsü ve minibüs ruhsatlarının İl/ilçe trafik komisyonları veya il/ilçe encümen kararlarıyla süresiz olarak ihale yoluyla verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ihalesiz ve süresiz bir şekilde ilgililerine verilen yolcu taşıma izinlerinin hukuki durumuna ilişkin olarak, bu tür izinlerin kazanılmış hak kapsamında düzenlendiği, Anayasa Mahkemesi kararlarında anılan izinlerin mülkiyet hakkı çerçevesinde değerlendirildiği, ulaşım hizmetlerinin sağlanmasının kamu düzeninin korunmasına ilişkin olduğu, mevcut durumla ilgili yasal bir düzenlemenin beklendiği, akabinde gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmektedir.

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

BULGU 13: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

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

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

“Ticari plakanın verilme usul ve esasları” başlıklı 5'inci maddesinde; “Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik

komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik 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.

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

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

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

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

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; "... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır." Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

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

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde 1.301 adet ticari taksi plakasının hak sahiplerine süresiz olarak verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, ihalesiz ve süresiz şekilde verilmiş olan ticari taksi taşımacılık izinlerinin hukuki durumuna ilişkin olarak, bu tür izinlerin kazanılmış hak kapsamında düzenlendiği, Anayasa Mahkemesi kararlarında anılan izinlerin mülkiyet hakkı çerçevesinde değerlendirildiği, ulaşım hizmetlerinin sağlanmasının kamu düzeninin korunmasına ilişkin

olduğu, mevcut durumla ilgili yasal bir düzenlemenin beklendiği, akabinde gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmektedir.

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

BULGU 14: İstisna (3/a) Kapsamında Olmamasına Rağmen Bu Kapsamda Doğrudan Tarımsal Ürün Alımı Yapılması

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

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

Kanun'un “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; “*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur... Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.*” hükmü yer almıştır.

Öte yandan, mezkur Kanun'un “İstisna” başlıklı 3'üncü maddesinde bazı kuruluş ve alımların, kendine mahsus nitelikleri gereği, bu kanuna tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede Kanun'un 3'üncü maddesinin (a) bendinde; “*Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları...*” hükmüne yer verilmek

suretiyle tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi mümkün kılınmıştır.

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

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

Yapılan incelemelerde, 2024 yılı içerisinde İdare tarafından park, bahçe, yeşil alanlarda ve tarımsal destekleme kapsamında kullanılmak üzere fidan, tohum, yem bitkisi vb. tarımsal ürünlerin yukarıda yer verilen istisna hükmü kapsamında değerlendirilerek ihale yapılmaksızın doğrudan alım yapıldığı tespit edilmiştir.

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

Ancak, 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesi ve madde gerekçesi incelendiğinde, mevzubahis edilen alımların istisna kapsamında olabilmesi için, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği bu ürünlerin işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınması, ayrıca bu alımların doğası gereği ihale ile alımının mümkün olmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, kanun koyucunun bu madde kapsamında istisna kapsamına aldığı alımların Çay İşletmeleri

Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR) ve Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) vb. gibi kuruluş amacı ve mevzuatı gereği belirlenmiş tarımsal ürünleri alan, işleyen, satan kurumların alımları olduğu değerlendirilmektedir.

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

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

Ancak, ihale uygulamalarında alınacak mal veya hizmetin türüne göre birtakım zorlukların bulunuyor olması kanun hükmüne aykırı hareket etmenin gerekçesi olamayacağı gibi, idare cevabında ifade edilen zorluklar söz konusu tarımsal ürünlerin ihale yöntemi ile satın alınamayacağı anlamına da gelmemektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda hangi şartlarda hangi hükümlerin uygulanabileceği açık şekilde ifade edilmiş olup, uygulayıcıların bunun dışında muhtelif gerekçeler hasıl olduğunda istenilen veya kolay olan yönetime göre alım yapacağına ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Dolayısıyla kanunun vermediği bir yetkiye dayanılarak kamu görevlileri tarafından muhtelif gerekçelerle kanuna aykırı bir uygulamaya gidilmesi mümkün görülmemektedir.

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

BULGU 15: Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması

İdarenin 2024 yılı içerisinde, Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanmış olan tasarruf tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge hükümlerine aykırı olarak dergi baskı hizmeti, anket ve röportaj hizmeti, şehir dışı gezi ve organizasyon hizmetlerini doğrudan temin usulü ile temin ederek harcamalarda bulunduğu tespit edilmiştir.

17 Mayıs 2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nde; Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir.

Söz konusu Genelge’de basın ve yayın giderlerine ilişkin olarak;

“İdareyi ve faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınlar, hiçbir şekilde basılmayacak, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımı elektronik ortamda yapılacaktır. Bastırılması zorunlu diğer dokümanlar ise ihtiyaç sayısı kadar ve ekonomik malzeme kullanılarak bastırılacaktır.”

Kamu kurum ve kuruluşlarınca hiçbir şekilde günlük gazete alımı yapılmayacak, görev alanı ile ilgili olmayan yayınlara abone olunmayacaktır.”

Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine ilişkin olarak;

“Temsil ve ağırlama ödenekleri, zorunlu haller dışında kullanılmayacaktır.”

Uluslararası toplantılar ile milli bayramlar hariç, açılış, konferans, seminer, yıldönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve

benzeri davetler düzenlenmeyecek, hediye verilmeyecek ve diğer adlar altında ödeme yapılmayacaktır.

Yılbaşı ve bayram dönemlerinde kamu görevlileri tarafından gönderilecek tebrik ve kutlama mesajları elektronik ortamda gönderilecek, kamu kurum ve kuruluşlarınca kaynağına bakılmaksızın ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye eşantiyon ve benzeri malzemelerin alım, basım ve dağıtımı yapılmayacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyecektir.”

Diğer Hususlar başlığı altında;

“Kamu kurum ve kuruluşları, hizmetin kalitesinin artırılması amacıyla, ihtiyaç duyulan araştırma, geliştirme, eğitim vb. ihtiyaçlarını öncelikle kendi personeli veya ilgili diğer kurumların bilgi ve tecrübe sahibi personelinden faydalananarak karşılayacak, zorunlu olmadıkça danışmanlık hizmeti satın almayacaklardır.”

Denilmektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı içerisinde “Kocaeli Dergisi Basım Hizmeti” adı altında 10.000 adet dergi yayın ve baskı hizmetini renkli kuşe, Amerikan cilt olmak üzere, “Gençler Kamuoyu Araştırma Hizmeti” adı altında anket ve röportaj işlerini ve bazı şehir dışı kültürel gezi ve organizasyon işlerini doğrudan temin yöntemi ile temin ederek harcamalarda bulunduğu görülmüştür.

Genelge’de; İdareyi ve faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların, hiçbir şekilde basılmayacağı, bu dökümanların hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılacağı, bastırılması zorunlu diğer dökümanların ise ihtiyaç sayısı kadar ve ekonomik malzeme kullanılarak bastırılabilceği belirtilmiştir.

Tasarruf Tedbirleri Genelgesi uyarınca, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik yayınların basılmayarak, hazırlanması ve paylaşımlarının elektronik ortamda yapılması, bastırılması zorunlu diğer dokümanların ise ihtiyaç sayısı kadar ve ekonomik malzeme kullanılarak bastırılması, hizmetin kalitesinin artırılması amacıyla, ihtiyaç duyulan araştırma, geliştirme, eğitim vb. ihtiyaçların öncelikle idarenin kendi personeli veya ilgili diğer kurumların bilgi ve

tecrübe sahibi personelinden faydalanarak karşılanması, zorunlu olmadıkça danışmanlık hizmeti satın alınmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, 'Kocaeli Dergisi Basımı İş'i'nin 17.05.2024 tarihli Tasarruf Tedbirleri Genelgesi öncesinde satın alındığı, sonraki süreçte diğer iş ve işlemlerin Genelgede belirlenen hususlara uygun yürütüleceği ifade edilmiştir. Ancak, 2024/7 sayılı Genelge öncesinde yürürlükte olan 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde de aynı sınırlamalar yer aldığından, dergi basım işinin Tasarruf Genelgesi'ne uygunluğundan bahsedilemeyecektir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen harcamaların Tasarruf Tedbirleri Genelgesi hükümlerine aykırı olduğu; kamu kaynaklarının tasarruf tedbirleri kapsamında kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev olduğu kadar aynı zamanda bir zorunluluk olması nedeniyle söz konusu Genelge hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapılan ihaleler sonucu temin edilen muhtelif yapım işlerinde, all risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(...)

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

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

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, bazı yapım işlerinde all risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, sonraki süreçte azami muafiyet oranının aşılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riskleri artırması bakımından önem arz ettiğinden, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmü gereğince tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 17: Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması

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

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

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

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

Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2024 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak 24.01.2024 gün ve 32.439 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2024/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nde 2024 yılında büyükşehir sınırları içinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 622.756 TL olarak belirlenmiştir. Hem mevzuat hükümleri hem de bütçeleme ve kamusal yönetim ilkeleri gereğince idareler ihtiyaçlarını yıllar itibariyle planlı şekilde temin etmeleri, ayrıca ihtiyacın temininde 4734 sayılı Kanun'da yer alan hükümlere uygun hareket etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde bazı alımların aynı nitelikte alımlar olmasına rağmen, ihale yoluyla temini yerine kısımlar halinde doğrudan temin yöntemiyle yapıldığı görülmüştür. Toplam tutarı dikkate alındığında doğrudan temin limitini geçen ve ihale ile yapılması gerektiği halde parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile alımı yapılan çok sayıda “araç bakım onarım giderleri”, “yedek parça alımları”, “yağ alımları”, “temizlik malzemesi alımları” ve “baskı ve cilt gideri”, “kiralama hizmeti” alımları bulunduğu tespit edilmiştir. Alımların kısımlara bölünerek yapılmasının temel sebebinin, birimlerin anlık ihtiyaçlar karşısında doğrudan temin yöntemini temel alım yöntemi olarak benimseyip, alımların bu çerçevede gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, sonraki süreçte bulguda yer alan uyarılar dikkate alınarak işlemlerin mevzuat hükümlerine uygun şekilde yürütülmesi hususunda hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük arz eden işlerin Kanun'da öngörülen ihale usulleriyle gerçekleştirmesi,

doğrudan temin yönteminin ise Kanun'da yer alan amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 18: Belli Süreyi Kapsayan Hizmet Alımlarında Sözleşme imzalanmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen belirli bir süreyi kapsayan bazı hizmet alımlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca sözleşme imzalanması gerekirken, sözleşme imzalanmadan işlerin yürütüldüğü anlaşılmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin; Ek 20'nci maddesinde; *"İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.*

...

Bu madde kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." hükmü,

Geçici 24'üncü maddesinde; *"İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar;*

...

kaydıyla bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içinde hizmet alım sözleşmesini yapan idareye veya şirkete, ek 20'nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere yazılı olarak başvurabilirler..." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 28/4/2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın;

1'inci maddesinde; *“Bu Usul ve Esasların amacı; 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 alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”*

6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında: *“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirketlere gördürebilir”*

6'ncı maddesinin 4'üncü fıkrasında: *Bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması zorunludur.”* hükmü yer almaktadır.

Ulaşım Dairesi Başkanlığı tarafından “2024 Yılı 01.05.2024 – 31.08.2024 Ayları Arası Deniz Ulaşım Faaliyetleri Hizmeti Alım İşİ” kapsamında alınan hizmetin, esas itibariyle deniz ulaşım hizmetlerinde çalıştırılacak kaptan temini olması nedeniyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işi olduğu, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan “Web-Sosyal Medya Analiz ve Raporlama Hizmet Alımı” işinin ise beli süreyi kapsayan bir hizmet alımı işi olduğu anlaşılmıştır.

Anılan işlere ilişkin taraflar arasında sözleşme imzalanmadığı ve aylar itibariyle hakediş düzenlendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulguda yer verilen hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, niteliği itibari ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işi olan ve belli süreyi gerektiren işlere ilişkin alımlarda, yukarıda anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda taraflar arasında sözleşme imzalanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışında Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Tahsis Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından işlemlerin ortak hizmet projesi kapsamında yapıldığı ifade edilmiş olup, söz konusu eksikliğin devam ettiği anlaşılmıştır.
Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda muhtelif çalışmaların yapıldığı, sonraki dönemde hassasiyet gösterileceği ifade edilmiş olup, eksikliğin devam ettiği anlaşılmaktadır.
Temel İhale Usulleri ile Alınması Gereken Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Alınması	2023	Yerine Getirilmedi	Muhtelif işler kapsamında benzer uygulamanın 2024 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.
Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu uygulama 2024 yılında da devam etmiştir.
Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Muhtelif işler kapsamında bulgu konusu eksikliklerin devam ettiği anlaşılmıştır.
Özel Toplu Ulaşım Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Uygulamanın 2024 yılında da devam ettiği görülmüştür.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Genel olarak Sayıştay ilam hükümleri yerine getirilse de, 2024 yılı itibariyle de önceki dönemden gelen bakiyelerin varlığı tespit edilmiştir.
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak, İstisna (3/a) Kapsamında Doğrudan Tarımsal Ürün Alımı Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	Uygulamanın 2024 yılında da devam ettiği görülmüştür.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu eksiklik ile ilgili muhtelif çalışmalar yapılmakla birlikte, 2024 yılı itibariyle birikmiş izinlerin bulunduğu anlaşılmıştır.
İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu eksikliğin 2024 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu eksiklik büyük ölçüde yerine getirilmiş olmakla birlikte, yapım işlerinin hakediş tutarlarının Emlak ve İstimlak dairesi kayıtlarına yansıtılması hususunda sorun devam etmekte olup ,2024 yıl sonu itibariyle bulgu konusu husus devam etmektedir.
Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Aynı uygulamanın 2024 yılında da devam ettiği görülmüştür.
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu eksikliğin 2024 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.
Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Muhtelif çalışmaların yapıldığı ancak eksikliğin devam ettiği anlaşılmıştır.
Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Elektrik, Doğalgaz ve Su Aboneliklerinin Devredilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Devir işlemlerinin başlatıldığı belirtilmiş olup, eksikliğin devam ettiği anlaşılmıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşyerlerinin Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Çalışmaların başlatıldığı belirtilmiş, ancak eksikliklerin devam ettiği anlaşılmıştır.