



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MARDİN 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	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7. DENETİM BULGULARI	15
8. EKLER	119

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
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	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Kesin Mizan ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar	22
Tablo 9: İhalesiz ve Süresiz Kullandırılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo	32
Tablo 10: İdari para cezaları tablosu (2019-2024)	43
Tablo 11: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Tablo	45
Tablo 12: Aynı Dönemde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	75

KISALTMALAR

AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
EBYS	Elektronik Bilgi Yönetimi Sistemi
EPDK	Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu
MARSU	Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
TÜM-BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
UKOME	Ulaştırma ve Koordinasyon Merkezi
YİKOB	Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Piyasadan Temin Edilerek İdareye Ait Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılan Malzemelerin Taşınır Çıkış Kayıtlarının Gerçeğe Uygun Olmaması ve Dönem Sonu Stok Sayımının Yapılmaması
2. Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Yanlış Hesaba Kaydedilmesi
3. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
4. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
2. İlçe Belediyeleri ile Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsilatı İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
3. Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi
4. Belediye Bünyesinde Faaliyet Gösteren Taş Ocağında Üretilen İlk Madde ve Malzemeler ile Asfalta İlişkin Taşınır ve Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
5. Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullanılması
6. Beyanname Vermeyen Vergi Mükellefleri Hakkında Uygulanması Gereken Cezaların Tatbik Edilmemesi
7. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmanın Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunması
8. Toptancı Hal Rüsumlarının Süresi İçinde Tahsil Edilmemesi ve Geç Tahsil Edilen Alacaklara Gerekli İşlemlerin Uygulanmaması

9. Kamu İdaresinin Sorumluluğundaki Toptancı Halinde Aynı Kişiyi Birden Fazla İşyerinin Kiralanması
10. İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması
11. İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
12. Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranlarının Düşük Olması
13. Fiyat Dışı Unsurun Hesaplama Esaslarına Yönelik Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması
14. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Bedelsiz Olarak Düzenlenmesi
15. Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması
16. Toptancı Halinde Kayıt Dışı Faaliyet Gösteren İşyerleri Hakkında Mevzuata Uygun İşlem Tesis Edilmemesi
17. Hal Bilgi Sisteminin Kurulmaması Nedeniyle İdarenin Denetim ve Kontrol Görevini Yerine Getirememesi
18. Belediyenin Mülkiyetinde veya Sorumluluk Alanındaki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması
19. Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Bedellerinin Ödenmemesine Rağmen Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
20. Tarımsal Hibelere İlişkin Alımlarda Uygulama Hataları Bulunması
21. Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması
22. Ecrimisil Bedellerinin Gerçek Rayiç Bedel Üzerinden Belirlenmemesi
23. Taksi Duraklarının İhalesiz Kullandırılması ve Ecrimisil Tahakkuk Ettirilmemesi
24. Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin Hesabında Kullanılan Birim Fiyatların Hatalı Olarak Belirlenmesi

25. Alışveriş Merkezlerinin İçerisinde Yer Alan İlan ve Reklamlara İlişkin Yetkisiz Olarak Vergi Tahsilatı Yapılması
26. Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Artışlarının Mevzuata Aykırı Olarak Belirlenmesi
27. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazlara İlişkin Cins Tashih İşlemlerinin Tamamlanmaması
28. Belediye Meclisince Toptancı Hallerinde Faaliyet Gösterenlerin Teminat Tutarlarının Belirlenmemesi ve İşyerlerinden Teminat Alınmaması
29. Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması
30. Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
31. Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
32. İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkân Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması
33. Mal Alımı ve Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin İle Yapılması
34. Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşleri ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
35. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
36. Yüklenicinin Katı Atık Düzenli Depolama Tesisleri ile İlgili Sözleşmeden Kaynaklanan Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi ve İdarenin Gerekli Denetim ve Yaptırımları Uygulamaması
37. Elektrik Dağıtım Tesis ve Bakım Giderlerinin İlgili Şirketten Talep Edilmemesi ve Trafoların Devredilmemesi Nedeniyle Bakım Giderlerinin İdare Tarafından Karşılanması
38. Kamu Konutlarının Tahsisinde Uygulama Hatalarının Bulunması
39. Muhtelif Avansların Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmaması ve Süresinde Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması

40. Personele Verilen Avansların İlgili Hesapta İzlenmemesi
41. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
42. Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi ve Tahliye İşlemlerine Başlanmaması
43. İdare Tarafından Entegre Atık Yönetim Planının Hazırlanmaması
44. Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MARSU) Yapmış Olduğu Alt Yapı Kazılarından Altyapı Kazı İzni Harcının Tahsil Edilmemesi
45. Reklam Ünitelerinin İşletme Hakkının Kiralanması İhalesinde Gelecekte Kullanıma Sunulacak Reklam Alanlarının Dahil Edilmesine Yönelik Düzenleme Yapılması
46. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Alan Otopark Alanlarının İşletilmemesi
47. Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisinin Ruhsatsız Faaliyet Göstermesi
48. Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Yapılmaması
49. Yapım İşi İhalelerinde Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı Olan Durumlarda Uzatılmaması
50. Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi
51. Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatta Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
52. Ticari Hatlı Araçlarda Mevzuat Gereği Bulundurulması Zorunlu Belgelerin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması
53. AYKOME Yönetmeliği Gereğince Oluşturulması Gereken Ortak Programın Hazırlanmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı

İç Denetim Birim Başkanlığı, 'dır.

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Müdürlüğü doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı üç Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin idari, teknik ve mali hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	555	219
Sözleşmeli Personel	376	376
Kadrolu İşçi	55	55
Geçici İşçi	0	0
Toplam	986	650
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1396

Mardin Büyükşehir Belediyesi Mardin Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere bir tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam bir şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik

bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Mardin 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 Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	565.650.000,00	10.400.000,00	576.050.000,00	520.179.644,71	55.870.355,29	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	52.650.000,00	8.000.000,00	60.650.000,00	53.385.791,05	7.264.208,95	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.642.602,42	1.463.520.000,00	138.720.897,83	1.972.491.704,59	1.685.246.302,24	154.744.799,93	132.500.602,42
04	Faiz Giderleri	0,00	175.000.000,00	201.920.000,00	376.920.000,00	376.908.067,78	11.932,22	0,00
05	Cari Transferler	98.000.000,00	179.100.000,00	33.120.000,00	243.980.000,00	221.100.355,70	22.879.644,30	0,00
06	Sermaye Giderleri	237.013.003,58	714.060.000,00	22.869.000,00	973.942.003,58	589.517.626,85	16.615.384,17	367.808.992,56
07	Sermaye Transferleri	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	150.000.000,00	890.000.000,00	1.040.020.000,00	720.400.000,00	0	319.620.000,00
09	Yedek Ödenek	0	300.000.000,00	300.000.000,00	0	0	0	0
Toplam		352.655.606,00	3.600.000.000,00	1.291.418.102,17	5.244.073.708,98	4.166.737.788,33	1.077.335.919,84	819.929.594,98

Mardin Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 3.600.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 352.655.606,00 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 5.244.073.708,98 TL olmuştur. Yıl içinde 4.166.737.788,33 TL bütçe gideri yapılmış, 1.077.335.919,84 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.600.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 3.026.368.102,17 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin

edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 573.631.897,83 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

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	19.828.000,00	10.968.595,36	14.982,59	10.953.612,77	55,24
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.687.000,00	50.160.688,20	383.206,25	49.777.481,95	50,44
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	63.618.102,17	19.038.102,17	3.900.000	15.138.102,17	23,80
05- Diğer Gelirler	2.819.235.000	4.051.052.822,28	5.347,12	4.051.047.475,16	143,69
06- Sermaye Gelirleri	25.000.000,00	28.989.466,74	0,00	28.989.466,74	115,96
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	3.026.368.102,17	4.160.209.674,75	4.303.535,96	4.155.906.138,79	137,32

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %137,32 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%55,24) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%50,44) beklenenin çok altında, sermaye gelirleri (%115,96) ve diğer gelirler (%115,96) beklenenin çok 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	565.650.000,00	520.179.644,71	91,96
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	52.650.000,00	53.385.791,05	101,40
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.463.520.000,00	1.685.246.302,24	115,15
04- Faiz Gideri	175.000.000,00	376.908.067,78	215,38
05- Cari Transferler	179.100.000,00	221.100.355,70	123,45
06- Sermaye Giderleri	714.060.000,00	589.517.626,85	82,56
07- Sermaye Transferleri	20.000,00	0,00	0
08- Borç Verme	150.000.000,00	720.400.000,00	480,26

09- Yedek Ödenekler	300.000.000,00	0	0
Toplam	3.600.000.000,00	4.166.737.788,33	126,26

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri % 126,26 seviyesinde gerçekleşmiştir.. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %101,40 oranında gerçekleşmiştir.

Borç verme bütçe giderleri %480,26 oranında beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiş olup, artış sebebinin bağlı idare olan MARSU'ya (Mardin Su ve Kanal İdaresi) verilen borçlardan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Mal ve Hizmet Alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 115,15 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri %91,96, Sermaye Giderleri %82,56 oranında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 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]
Vergi Gelirleri	7.478.621,05	6.694.384,63	10.968.595,36	-10,49	63,85
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.694.785,65	37.165.128,68	50.160.688,20	152,88	34,97
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	69.937.181,08	54.404.682,10	19.038.102,17	-22,21	-65,00
Diğer Gelirler	1.232.800.942,85	2.354.508.265,96	4.051.052.822,28	90,99	72,05
Sermaye Gelirleri	4.500.000,00	36.280.450,37	28.989.466,74	706,23	-20,09
Toplam	1.329.411.530,63	2.489.052.911,71	4.160.209.674,75	87,23	67,14
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.130.555,06	221.745,91	4.303.535,96	-89,59	18,41
Net Toplam	1.327.280.975,57	2.488.831.165,80	4.155.906.138,79	87,51	66,98

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.667.074.972,99 TL'lik (%66,98) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 35.366.5793,93 TL (-65,00), sermaye gelirlerinde 7.290.983,963 TL (-20,09) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 4.274.210,73 TL (%63,85), diğer gelirlerde

1.696.544.556,32 TL (%72,05) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 12.995.559,52 TL (%34,97) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	79.690.034,54	250.210.655,33	520.179.644,71	213,98	51,90%
SGK Devlet Prim Giderleri	12.917.448,44	32.385.601,13	53.385.791,05	150,71	39,34%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	594.662.664,52	1.135.335.053,60	1.685.246.302,24	90,92	32,63%
Faiz Giderleri	22.214.675,98	124.018.881,17	376.908.067,78	458,27	67,10%
Cari Transferler	64.300.445,14	178.641.081,23	221.100.355,70	177,82	19,20%
Sermaye Giderleri	919.334.813,86	805.263.973,49	589.517.626,85	-12,41	-36,60%
Sermaye Transferleri	6.045.480,00	0,00	0,00	-100,00	0,00
Borç Verme	7.500.000,00	162.000.000,00	720.400.000,00	2060,00	77,51%
Toplam	1.706.665.562,48	2.687.855.245,95	4.166.737.788,33	57,49	35,49%

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 1.478.882.542,38 TL (%35,49) artmıştır Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 269.968.989,38 TL (%51,90), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 21.000.189,92 TL (%39,34) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı Mardin Büyükşehir Belediyesine bağlanan belde belediyelerinden gelen personel nedeniyle artan personel sayısından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 549.911.248,64 TL'lik (%32,63), sermaye giderlerinde 215.746.346,64 TL'lik (%-36,60) ve sermaye transferlerinde azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 252.889.186,61 TL'lik (%67,10) bir artış olmuştur. Faiz artışı 2024 yılı içerisinde bankalarda kullanılan kredi faizlerinden kaynaklanmış olup, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 2.949.515.327,87 TL, Faaliyet

Geliri 4.163.603.571,93 TL olup Dönem Olumlu/ Faaliyet Sonucu ise 1.214.088.244,06 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin 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	MARDİN KENT A.Ş.	4.000.000,00	4.000.000,00	100
2	Mardin Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Mardin İli Midyat İlçesi Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun 4 üncü maddesi geçici 2' inci ve 3' üncü maddelerine göre kuruluş payı		1.041.687,78	41

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin 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 ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Birleştirilmiş veriler defteri,

Geçici ve kesin mizan,

Bilanço,

Faaliyet sonuçları tablosu,

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp 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 yansıtmassından 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 Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve

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

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

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

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin diğer bileşenleri için bir temel oluşturur. Kontrol ortamında esas unsur idarede iç kontrolün üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve iç kontrol bilincinin oluşturulmasıdır. Bu itibarla kontrol ortamı genel anlamda kurum kültürünü ifade eder.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Mardin Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında daire başkanlıkları ile ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Belediyenin misyonu, misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak belirlenmiş tüm müdürlüklere duyurularak personelin bilgilенmesi sağlanmıştır.

Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiş, iş akış süreçleri de belirlenmiştir.

Ayrıca faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiştir, her düzeydeki yöneticilere verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmaların da oluşturulduğu görülmüştür.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içerir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik olarak birim amirleri tarafından gerekli tedbirler alınmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre iç kontrol sistemi, Veri Analizi ve Risk Yönetimi Şube Müdürlüğü koordinasyonunda birimlerle koordineli şekilde yılda bir kez izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Sistemin işleyişi, etkililiği ve etkinliği konusundaki değerlendirmeler, her yıl hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Yıllık Raporu üst yöneticiye sunulmaktadır.

Belediyenin gerekli olan bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sağlayacak şekilde yönetim bilgi sisteminin bulunduğu anlaşılmıştır.

Bilgi ve İletişim

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi Standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı, sistem yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Belediyede iç denetim birimi kurulmuştur. İdarede 1 adet iç denetçi istihdam edilmiştir. Ancak, Mardin Büyükşehir Belediyesinin görev alanı, nüfusu, çalıştırdığı personel sayısı dikkate alındığında 1 adet iç denetçi oldukça yetersizdir.

Sonuç olarak; Belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların kısmen yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin 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: Piyasadan Temin Edilerek İdareye Ait Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılan Malzemelerin Taşınır Çıkış Kayıtlarının Gerçeğe Uygun Olmaması ve Dönem Sonu Stok Sayımının Yapılmaması

İdareye ait asfalt üretim tesisinde kullanılmak üzere piyasadan temin edilen bitüm ve agrega malzemesinin yılı içerisinde kullanılan kısımlarının taşınır çıkış kayıtlarının mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmamasının, yönetim ve denetimden sorumlu olanlarca girdi çıktı analizinin yapılamamasına sebebiyet verdiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinde tüketim malzemelerinin, Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Varlık İşlem Fişi ile çıkış kaydedileceği, 30'uncu maddesinde genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği, 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımının yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde,

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

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

(...)

(5) Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi

veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır” hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdare tarafından yılı içerisinde kullanılan taşınırların çıkış kayıtlarının fiili duruma uygun olarak yapılması ve yıl sonlarında taşınır mallarının sayımının yapılması zorunludur. Bu zorunluluk, İdarenin taşınır malların muhafazasına ve kötüye kullanımının önlenmesine yönelik sorumluluğunun gereğidir. Nitekim taşınırların yönetiminden sorumlu olanlar, bu sorumluluklarını taşınırların kayıtlı miktarları ile fiili miktarlar arasında yapacakları kıyaslama ile yerine getirilebilecektir.

Yapılan incelemede, İdarece asfalt şantiyeleri için satın alınan ve kullanılan bitümlerin ve agrega malzemelerin çıkış kayıtlarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun yapılmadığı görülmüştür. Şöyle ki, 2024 yılı içerisinde doğrudan temin yöntemiyle temin edilen bitümlere ilişkin taşınır çıkış kayıtlarının incelenmesinden, temin edildikleri tarihi takip eden 3 aylık dönem sonunda gerçekten kullanılıp kullanılmadıklarına veya ne miktarda kullanıldıklarına bakılmaksızın tamamıyla taşınır çıkış kayıtlarının yapıldığı görülmüştür. Ancak asfalt üretiminin yıl boyu kesintisiz bir şekilde devam etmesinden anlaşılacağı üzere, stoklarda hala kullanılacak bitümün mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Hatta ihale kapsamında temin edilen agregaların 150 nolu İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 258 nolu hesapta izlendiği tespit edilmiştir. Ayrıca, 2023 mali yılı kapanış ve dolayısıyla 2024 mali yılı açılış mali tablolarına esas olacak şekilde yıl sonu stok sayımlarının da yapılmadığı görülmüştür.

Böyle bir durumda yönetimden sorumlu olanlarla birlikte denetimden sorumlu olanlarca da taşınır malların muhafazası ve kötüye kullanımının önlenmesi sorumluluğunun gereği olarak yapılması mümkün olan, yılı içerisinde kullanılan bitüm ve agrega miktarı ile dizayn raporları esas alınarak üretilebilecek asfalt miktarının belirlenmesine yönelik bir kontrol faaliyeti de yapılamamaktadır. Hatta asfalt üretiminin hangi dizayn raporu doğrultusunda yapıldığı dahi belirli değildir.

Nitekim 2024 mali yılına yönelik bu girdi çıktı analizinin yapılabilmesi için yıl içerisinde tüketilen bitüm ve agrega miktarının tam olarak ortaya konulması gerekmektedir. Bunun için de öncelikle 2023 yılından devredilen bitüm ve agrega miktarının doğru bir şekilde bilinmesi ve bu miktar ile yıl içerisinde alınan miktar toplamının 2024 mali yılı sonundaki bitüm ve agrega miktarından çıkarılması gerekmektedir. Ancak 2023 yıl sonu sayımlarının

yapılmaması sonucu 2023 yılından 2024 yılına devreden bitüm miktarının tam olarak bilinmemesi bu girdi çıktı analizinin yapılmasını engellemektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulguda bahsedilen hususların 2025 yılı içerisinde düzeltilerek kayıtların yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, taşınır malların muhafazası ve yönetilmesi konusunda sorumluluğu bulunanların bu sorumluluğu etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için taşınır çıkış kayıtlarını mevzuatın öngördüğü şekilde yapması, ayrıca kontrol zafiyetlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak bilişim teknolojilerinin getirdiği yeniliklerden faydalanmak suretiyle stoklara giren ve kullanılan bitüm miktarına ilişkin otomatik ölçme ve kontrol sistemlerinin kurulması gerekmektedir.

BULGU 2: Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Yanlış Hesaba Kaydedilmesi

Hakediş ödemelerinden yapılan sosyal güvenlik prim borcu kesintilerinin 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmesi gerekirken, bu kesintilerin hatalı şekilde 333 Emanetler Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın Niteliği" başlıklı 271'inci maddesinde, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabının, sosyal güvenlik mevzuatı gereğince sosyal güvenlik kurumları adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi amacıyla kullanılacağı hükme bağlanmıştır. "Hesabın İşleyişi" başlıklı 273'üncü maddesinde ise, ilgili sosyal güvenlik kurumu gelirleri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesaplara ise borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten Kesinti ve Mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde, işverenlerin hakedişlerinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının bulunmaması kaydıyla ödeneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, idarece işveren ve varsa alt işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarının ödeme belgesinde gösterileceği, bu kesintinin muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna veya Kurumun bildirilen banka hesabına yatırılmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, belediyeler hakediş ödemelerinde hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olup olmadığını sorgulamalı, varsa bu borçları keserek Sosyal Güvenlik Kurumuna veya Kurumun bildirdiği banka hesabına aktarmalıdır. Ayrıca, yapılan kesintilerin muhasebe kayıtlarında 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu adına tahsil edilen toplam 2.944.761,82 TL tutarındaki kesintinin 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmesi gerekirken, hatalı şekilde 333 Emanetler Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, hakediş ödemelerinden yapılan sosyal güvenlik prim borcu kesintilerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde 333.01.04 Sosyal Güvenlik Kurumları alt hesabında izlendiği, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabının alt hesaplarında bu tür kesintilere ilişkin özel bir alt hesap bulunmadığından, bu uygulamanın doğru olduğu ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 271'inci maddesinde, sosyal güvenlik mevzuatı gereğince sosyal güvenlik kurumları adına yapılan tahsilatların 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmesi gerektiği açıkça hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin 273'üncü maddesinde ise, bu tür tahsilatların ilgili hesaplara borç, 361 no'lu hesaba ise alacak kaydedileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, idare tarafından belirtilen şekilde 333.01.04 numaralı alt hesapta izleme yapılmasının Yönetmelikte öngörülen muhasebe düzenine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle, bulgunun raporda yer alması gerekmektedir. Bu nedenle, hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu için yapılan kesintilerin 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmesi, muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun şekilde düzenlenmesi ve ilgili tahsilatların doğru hesaplar üzerinden takip edilerek kuruma zamanında aktarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Büyükşehir Belediyesine tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler” başlıklı 7’nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187’nci maddesi 5’inci fıkrasında; “Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.” şeklinde hüküm altına alınmış, devamı maddelerinde de tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği’nin “Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri” başlıklı 7’nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net Değer Hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup diğer kamu idarelerine tahsis edilen tüm taşınmazlar (9 adet) ile diğer kamu idarelerince Büyükşehir Belediyesine tahsisli olarak kullanılan tüm taşınmazların (5 adet), ilgili muhasebe kayıtlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmesine yönelik kayıt işlemlerinin 2025 yılı içerisinde tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan “tam açıklama” kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

İdarenin mali tablolarında yer alan taşınır mal değerleri ile taşınır mal yönetimi icmal cetvelindeki tutarların uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları” başlıklı 8’inci maddesinde, taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının ilgili muhasebe düzenlemeleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılacağı ve harcama birimleri tarafından hazırlanan Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli’nin muhasebe kayıtlarıyla uyumunun muhasebe yetkililerince kontrol edilerek onaylanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınır Mal Yönetim Hesabı” başlıklı 34’üncü maddesinde, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygunluğunun harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisinin taşınırların kayıt, belgeler ve mali tablolara uygunluğunu denetleyerek imzalaması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile icmal cetveli” başlıklı 35’inci maddesinde, taşınır cetvellerinin merkez ve taşra harcama birimleri itibarıyla düzenlenerek birleştirileceği ve bu doğrultuda İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı

Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi İcmal Cetveli'nin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile kesin mizanda yer alan tutarların uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Kesin Mizan ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar

Taşınır Hesap Kodu	Taşınır Mal Yönetimi İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Kesin Mizanda Yer Alan Tutar (TL)	Fark (TL)
253	203.592.702,82	204.182.466,03	589.763,21
254	164.107.630,86	167.427.983,95	3.320.353,09
255	113.711.056,20	113.785.243,83	74.187,63
TOPLAM			3.984.303,93

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; birim bazlı alınan taşınır kayıt hesap icmal cetvelindeki kayıtlar ile muhasebe kayıtlarının uyumlaştırılarak sorunun giderildiğini bildirmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinde, harcama yetkilileri taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan, muhasebe yetkilileri, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onaylamaktan, sorumlu tutulmuştur. Bu nedenle ilgili mevzuat gereği Taşınır kayıtları ile mali tabloların birbiri ile tutarlılığının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun’un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde de muhasebe yetkililerinin bütçe emanetlerinin muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesinden sorumlu olduğu hususu düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 249’uncu maddesinde ise; bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, ödenemeyen tutarların 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedileceği, bu hesaba alınan tutarların ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların, bu hesaba alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmekte olduğunu, aksi durumlar tamamen idare ile firmalar arasında yapılan sözleşme kapsamında vade tarihinden kaynaklandığı görülmüş olduğu ve konunun 2025 yılında da titizlikle takip edileceğini bildirmiştir.

Ödemelerin yapılmasında mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz

gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir. Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İlçe Belediyeleri ile Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsilatı İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

İlçe belediyeleri ile su ve kanalizasyon idaresi tarafından, büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının süresi içinde ödenmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, su ve kanalizasyon idareleri ile ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin %20'sini büyükşehir belediyesine aktarması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu tutar, çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere tahsilatı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar büyükşehir belediyesi hesabına yatırılmalıdır.

Ayrıca, süresi içinde ödenmeyen tutarlar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında gecikme zammı uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MARSU) ile 10 ilçe belediyesinin, büyükşehir belediyesine aktarması gereken toplam 5.428.799,40 TL çevre temizlik vergisi payının bulunduğu ve 2024 yılı sonu itibarıyla tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının tahsil edilmemesi, belediye bütçesinde gelir kaybına yol açarak çöp imha tesislerinin işletilmesi ve atık yönetimi hizmetlerinde aksamalara neden olabilecektir. Bu durum, çevre temizliği ve halk sağlığı açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Ayrıca, geciken ödemeler nedeniyle 6183 sayılı Kanun kapsamında uygulanacak gecikme zamları, ilgili idareler için ek mali yük oluşturarak büyükşehir belediyesinin mali dengesini olumsuz etkileyebilecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Su ve kanalizasyon idaresi tarafından, büyükşehir belediyesine aktarılması gereken Çevre Temizlik Vergisi paylarının tahsilatına ilişkin gerekli muhasebe ve tahakkuk kayıtları düzenli olarak yapılmakta olup, tahsilatı ile ilgili ilgili idarenin borçları dolayısı ile tahsilat işlemi genellikle su faturalarına mahsup edilmekte

olduğu, ilçe belediyelerindeki iş yerlerine ilişkin ÇTV payları için de gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarece, ilçe belediyeleri ile su ve kanalizasyon idaresi tarafından büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının zamanında tahsilatının sağlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda, ödemelerin süresi içinde yapılması için takip mekanizmaları oluşturulmalı, geciken ödemeler için 6183 sayılı Kanun kapsamında yasal işlemler başlatılmalı ve tahsilat süreci düzenli denetimlerle takip edilmelidir.

BULGU 3: Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi

Mardin Büyükşehir Belediyesinin kamulaştırmasız el atmanın bir türü olan hukuki el atma nedeniyle sıklıkla tazminat davalarına muhatap olduğu ve tazminat, faiz, vekalet ücreti ve yargılama gideri ödendiği görülmüştür.

Kamulaştırmasız el atma ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi fiili el atma diğeri ise hukuki el atmadır. Taşınmaza doğrudan el konulmayıp, idari bir işlemle mülkiyet hakkının herhangi bir gerekçe olmadan uzun süre kullanılamamasına sebebiyet verilmesi hukuki el atma olarak nitelendirilmiştir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 15.12.2010 tarih ve E: 2010/5–662, K: 2010/652 sayılı kararı)

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 10’ uncu maddesinde;

“Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”

Denilmektedir.

Bu hükme göre; belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, ilgili planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Bu programların Mecliste görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kuruluşlarının da görüşü alınır. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet yapıları için tahsis edilmiş olan yerlerin, bu program süresi içinde kamulaştırması maksadıyla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

Bu maddeye ek olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 20/8/2016-6745/33 md. ile eklenen Ek Madde 1'de yer alan ;

“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması halinde taşınmazların malikleri tarafından mülkiyet hakkından kaynaklı bedele ilişkin açılacak davalar, adli yargıda görülür”

Hükmü gereği, uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya herhâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.

Danıştay 6. Dairesinin 17.4.2013 gün 2013/2702 sayılı Kararında; Anayasa ve AİHS'nin mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeleri ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili düzenlemelerini değerlendirerek, imar planlarında kalan taşınmazın imar programına alınmadığı ve kamulaştırılmadığı için taşınmaz malikinin mülkiyet hakkının belirsiz bir süre kısıtlandığına ve bu nedenle taşınmaz malın değerinin hesaplanarak ilgisine ödenmesi dışında başka bir yol kalmadığına hükmetmiştir. Söz konusu Daire kararında taşınmaz malın değerinin Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre hesaplanması gerektiği belirtilmiştir. Kamulaştırılma yapılmazsa, mülkiyet hakkının kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan imar planlarının beş yıllık sürede fiilen hayata geçirilmemesi sonucunda özel mülkiyetteki imar kısıtlılığı nedeniyle zarara uğrayan taşınmaz maliklerinin açtıkları davalarla belediye sıklıkla tazminat ödemek zorunda kalmıştır. Ayrıca kamulaştırma yapılmamasına rağmen mülkiyet hakkının kısıtlılığını kaldıracak şekilde imar planı değişikliği de yapılmamıştır. Bu sebeple belediye 2024 yılı içerisinde söz konusu kamulaştırmasız hukuki el atma nedeniyle açılan tazminat davaları neticesinde toplamda 7.437.122,68 TL faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödenmek zorunda kalmıştır.

2023 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da yer alan bulgu konusu hususa ilişkin 10 İlçe Belediye Başkanlığına yazı yazıldığı bildirilmiş olmasına karşın konunun 2024 yılı içerisinde de çözüme kavuşturulamadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında İmar Kanunu ve Kamulaştırma Kanunu’nun ilgili hükümlerinin yerine getirilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmış olup, ilerleyen süreçlerde hukuki el atmalar nedeniyle yersiz tazminat ödenmemesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, tazminat davalarına muhatap olmamak için İmar Kanunu ve Kamulaştırma Kanunu’nun ilgili hükümlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Bünyesinde Faaliyet Gösteren Taş Ocağında Üretilen İlk Madde ve Malzemeler ile Asfalta İlişkin Taşınır ve Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyenin Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde işletilen taş ocağında üretimi gerçekleştirilen ilk madde ve malzemelerin (agrega, kum ve çakıl vb.) taşınır ve muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliğini açıklayan 115’inci maddesinde;

“Bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır”,

150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyişini açıklayan 116’ncı maddesinde;

“(1) İlk madde ve malzeme hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

Borç

Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stoklar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

...

Alacak

Tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630-Giderler hesabına borç kaydedilir.

...” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, üretilen ilk madde ve malzemeler maliyet bedelleri ile 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeli, bunlardan tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilenler veya kullanılanlar ise 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına alacak, 630-Giderler hesabına borç kaydedilerek giderleştirilmelidir.

Yapılan incelemelerde, Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde üretimi gerçekleştirilen ve asfalt yapımına ham madde olarak peyderpey tüketime sevk edilen ilk madde ve malzemenin (agrega, kum ve çakıl vb.) üretildiğinde herhangi bir tartıya alınmadığı, dolayısıyla taşınır kayıtlarının tutulmadığı ve maliyet bedellerinin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü’nün 22.04.2024 tarihli işletme faaliyet raporuna göre 2023 yılı içerisinde 239.800,60 ton mıcır üretimi yapıldığı ve dönem sonunda 34.177,24 ton mıcır stoku bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak söz konusu üretim ve stoka ilişkin ne taşınır giriş çıkış kayıtları ne de muhasebe kayıtları tutulmaktadır. Adı geçen Acar plent sahasında 2024 yılı içerisinde net 92.056,65 ton asfalt üretimi yapılmış olmasına karşın ne miktarda agreganın ve bitümün bu üretimde kullanıldığı net olarak bilinmemektedir. Ciddi miktarda

üretim ve tüketime konu olan asfalta ve asfalt hammaddesine ilişkin hiçbir resmi kaydın olmaması önemli ölçüde kontrol zafiyetine sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresi cevabında 2025 yılı içerisinde Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde işletilen taş ocağında üretimi gerçekleştirilen ilk madde ve malzemelerin (agrega, kum ve çakıl vb.) taşınır ve muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece işletilen taş ocağından elde edilen mıcır ve agreganın üretim maliyetlerinin sağlıklı bir şekilde takip edilebilmesi ancak yapılan üretimin tartıya alınarak izlenmesi, taşınır giriş çıkış kayıtlarının tutulması ve dönem sonu fiili stok sayımının yapılabilmesi ile mümkün olacağından İdare tarafından mevzuatın öngördüğü gerekli takip süreçlerinin kurulması ve işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ticari nitelikteki plakaların İl Trafik Komisyonu kararları, Meclis ve Encümen Kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve ilçe trafik komisyonları" başlıklı 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 yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları

taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

Bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

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

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) ve (p) bendinde toplu taşıma hizmetlerinde Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinin olduğu, "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise Büyükşehir belediyesinin bu yetkileri ve il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre; Kanun'un yürürlüğe girdiği 23/7/2004 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

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

-İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 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 karar Danıştay tarafından da onanmıştır.*” denilmiştir. Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar 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.

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."*

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; İl Trafik Komisyonu kararı ile ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin "iyi yönetim" ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkân sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il ve ilçe trafik komisyonları tarafından minibüs, otobüs, dolmuş ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede, detayları aşağıdaki tabloda da verilen ticari plakaların İl Trafik Komisyonu Kararları, Meclis ve Encümen Kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: İhalesiz ve Süresiz Kullanılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo

Plaka	Çalışma Statüsü	İhalesiz ve Süresiz Verilen Plaka Sayısı	Plakaların Verilme Usulü	Kullanım Süresi
M	Minibüs	364	İl Trafik Komisyon Kararları	Süresiz
T	Taksi	438	İl Trafik Komisyon Kararları Meclis ve Encümen Kararları	Süresiz
S	Servis	702	İl Trafik Komisyon Kararları Meclis ve Encümen Kararları	Süresiz

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; geçmişte ticari plaka tahsislerinin İl Trafik Komisyonu, Belediye Meclisi ve Encümen kararlarıyla yapıldığı, 6360 sayılı Kanun sonrasında ise UKOME tarafından yürütüldüğü, yapılan ihalelerin 2886 sayılı Kanun'un 51/e maddesi uyarınca pazarlık usulüyle gerçekleştirildiği ve işlemlerin mevzuata uygun şekilde yürütüldüğü, bundan sonraki süreçte de ilgili mevzuata uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan yukarıda belirtilen ticari plakaların, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Beyanname Vermeyen Vergi Mükellefleri Hakkında Uygulanması Gereken Cezaların Tatbik Edilmemesi

İdare tarafından beyanname vermeyen mükelleflere ilişkin usulsüzlük veya vergi ziyaı cezasının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan durumlarda, alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadil hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Cezalar” başlıklı 331’inci maddesinde, vergi kanunlarına aykırı hareket edenlerin, vergi ziyayı ve usulsüzlük cezaları dâhil olmak üzere ilgili cezalara tabi olacağı hükme bağlanmıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Vergi ziyayı” başlıklı 341’inci maddesinde, vergi ziyayı; mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini süresinde veya tam olarak yerine getirmemesi nedeniyle verginin eksik ya da geç tahakkuk ettirilmesi olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun’un “Vergi ziyayı cezası” başlıklı 344’üncü maddesinde ise ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında ceza uygulanacağı ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Usulsüzlüğün tarifi” başlıklı 351’inci maddesinde, usulsüzlük; vergi kanunlarının şekil ve usule ilişkin hükümlerine uyulmaması olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun’un “Usulsüzlük dereceleri ve cezaları” başlıklı 352’nci maddesinde ise vergi beyannamelerinin süresinde verilmemesi durumunda birinci derece usulsüzlük cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Muhtelif cezayı istilzam etmesi” başlıklı 336’ncı maddesinin birinci fıkrasında, aynı fiil nedeniyle vergi ziyayı ve usulsüzlük suçu birlikte işlenmişse, yalnızca miktar itibarıyla en ağır cezanın uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Mevzuat hükümleri çerçevesinde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamındaki vergi ve harçlara ilişkin beyannamelerin süresinde verilmemesi, vergilendirme ile ilgili ödevlerin zamanında yerine getirilmemesine ve dolayısıyla verginin geç tahakkuk ettirilmesine neden olmaktadır. Bu doğrultuda, ilgililer hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda belirtilen vergi ziyayı veya usulsüzlük cezalarının, aynı Kanun’un “Muhtelif cezayı istilzam etmesi” hükmü dikkate alınarak uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Verginin tarhi ve ödenmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde belirtilen süreler içinde verilmesi gereken ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin bazı mükellefler tarafından süresinde verilmediği belirlenmiştir. Bu durum, Belediye tarafından gerçekleştirilen yoklamalar sonucunda tespit edilmesine rağmen, ilgililer hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda öngörülen vergi ziyayı veya usulsüzlük cezalarının uygulanmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; beyanname vermeyen mükelleflere yönelik olarak mevzuat kapsamında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak yapılan tespit, yalnızca mevcut duruma ilişkin bir tedbir açıklamasından ibaret olmayıp, geçmiş dönemlerde de çok sayıda mükellefin beyanname vermemesine rağmen 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca herhangi bir usulsüzlük veya vergi ziyai cezası uygulanmadığını ortaya koymaktadır. İdare tarafından sürece ilişkin yalnızca bir örnek dosya gönderilmiş olup, söz konusu uygulamanın tüm geçmiş dönem eksikliklerini kapsayacak şekilde ve istikrarlı biçimde hayata geçirilip geçirilmediği hususunda yeterli bilgi ve belge sunulmamıştır.

Dolayısıyla, yalnızca sınırlı bir örnekle yapılan açıklama, bulguda belirtilen sistematik aksaklığın giderildiğini ortaya koymak için yeterli görülmemektedir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından ilan ve reklam vergisinin tahakkukuna ilişkin yükümlülüklerle uymayan mükelleflere vergi ziyai veya usulsüzlük cezalarının uygulanması gerekmektedir. Cezaların caydırıcı etkisi dikkate alındığında, söz konusu uygulamanın Belediye gelirlerinin artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmanın Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunması

Büyükşehir Belediyesi kontrolündeki ilan ve reklam alanlarında faaliyet gösteren ve bu işi mutat meslek olarak yapan şirketin, ilan ve reklam vergisi beyannamesini vergi sorumlusu olarak değil, mükellef gibi verdikleri tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ya da tüzel kişiler olduğu; ikinci fıkrasında ise ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ilişkin vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmakla sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasında, ilan ve reklam vergisi tarifeleri düzenlenmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasının (d) bendinde, vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresinin 6 aydan; 3'üncü bentte belirtilen ilan ve reklamların süresinin ise 1 haftadan az olması halinde verginin yarısının alınacağı; 6 ayı aşan süreler için 1 yıl, hafta kesirlerinin ise tam hafta sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un 23'üncü maddesinde ise bu alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklam vergisi ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve kontrolü altındaki kent mobilyalarındaki ilan ve reklam alanlarının işletme hakkının bir firmaya ihale edildiği, yüklenici firmanın bu alanlarda diğer şirketlerin haftalık/aylık reklamlarını yayımladığı, ancak üçüncü kişilere ait ilan ve reklamlara ilişkin vergilerin mükellef, ilan süresi ve ilan alanı bazında ayrı ayrı hesaplanarak beyan edilmesi gerekirken, yüklenici firmanın tüm yıl tek bir ilan yapılmış gibi beyanda bulunduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa edenler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde "verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi" olarak tanımlanan vergi sorumlusudur. Vergi sorumlusu, aynı Kanun'un 8'inci maddesinde "vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu terettüb eden gerçek veya tüzel kişi" olarak tanımlanan mükelleften farklıdır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından işletme hakkı devredilen alanlarda, ilan ve reklam veren üçüncü şahıslar adına hesaplanan vergiyi tahsil ederek izleyen ay belediyeye beyan etmekle yükümlü olan firmalar, vergi sorumlusu konumundadır. Ancak, bu firmaların vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaları, belediye gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; kent mobilyalarındaki ilan ve reklamların büyük kısmının günlük, haftalık veya aylık gibi kısa süreli ve sürekli değişen görsellerden oluştuğu, bu ilanların reklam veren firmalar bazında ayrı ayrı takip ve tahsilinin hem zahmetli hem de gelir kaybına yol açabileceği gerekçesiyle, söz konusu ilan-reklam

panolarını işleten firmanın doğrudan mükellef olarak beyanname vermesinin tercih edildiği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan tespit, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 13'üncü ve 16'ncı maddelerinde açıkça düzenlenen vergi sorumluluğu hükümleriyle ilgilidir. Mevzuata göre, ilan ve reklam alanlarını işleten firmalar, vergi mükellefi sıfatıyla değil; ilan ve reklamı yaptıran üçüncü kişiler adına vergi sorumlusu olarak işlem yapmakla yükümlüdür. Belediyeye verilecek beyanname de bu üçüncü kişiler baz alınarak verilmelidir. Söz konusu uygulamada idarenin kolaylık gerekçesiyle vergi sorumlusu ile mükellef kavramlarını karıştırmaması, hem şekli hem de maddi anlamda yanlışlıklara yol açmakta, beyanların eksik yapılmasına ve ilan-reklam vergisinin olması gerekenden daha düşük tahakkuk ettirilmesine neden olmaktadır.

Dolayısıyla belediye tarafından ilan ve reklam vergisine ilişkin sorumlulukların doğru tespit edilmesi, bu kapsamda işletici firmaların vergi sorumlusu olarak, her bir ilan ve reklam faaliyetini mükellef, süre ve tutar bazında ayrı ayrı beyan etmesi gerektiği hususunda gerekli düzenlemelerin yapılması elzemdir. Bu durum, yalnızca gelir kaybını önlemek açısından değil, aynı zamanda vergi kanunlarına uygunluk bakımından da önem taşımaktadır. Bu itibarla, bulgunun raporda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, ilan ve reklam alanlarını işletme hakkı devralan firmaların, vergi sorumlusu sıfatıyla hesapladıkları vergiyi aylık olarak belediyeye yatırmaları gerektiği konusunda oluşan tereddütlerin giderilmesi ve belediyenin ilan ve reklam vergisi kayıplarının önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Toptancı Hal Rüsumlarının Süresi İçinde Tahsil Edilmemesi ve Geç Tahsil Edilen Alacaklara Gerekli İşlemlerin Uygulanmaması

Yapılan incelemelerde, toptancı hal rüsum alacaklarının süresi içinde tahsil edilmediği ve geç tahsil edilen alacaklar için gecikme zammı uygulanmadığı belirlenmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde, hal rüsumunun malları satın alanlar tarafından toptan satış bedeli üzerinden ödenmesi gereken meblağ olduğu belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un "Hal rüsumu" başlıklı 8'inci maddesinde, toptancı halinde satılan mallardan %1, toptancı hali dışında satılan mallardan %2 oranında hal rüsumu tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Hal rüsumu" başlıklı 44'üncü maddesinde, 5957 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine paralel olarak hal rüsumu düzenlemelerine yer verilmiş olup, maddenin 9'uncu fıkrasında hal rüsumunun malları satın alanlar tarafından beş iş günü içinde ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin "Bildirim" başlıklı 41'inci maddesinin on dördüncü fıkrasında; bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunun beş iş günü içinde ödenmemesi halinde, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin hal rüsumunu süresi içinde ödemeyen bildiricilerin hal kayıt sistemi üzerinden bildirimlerini kapatma yetkisi bulunmaktadır. Bu sayede belediyelerin hal rüsum alacaklarını eksiksiz ve zamanında tahsil edebilmesi sağlanacaktır.

Yönetmelik'in "Hal rüsumunun paylaşımı" başlıklı 45'inci maddesinde ise süresinde ödenmeyen hal rüsum alacaklarına ilişkin bilgilerin Bakanlık tarafından belediyelere bildirileceği, rüsum alacaklarının tahsilatının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından 16.05.2024 tarihli ve E-42352526-435.01.02-00096844815 sayılı yazı ile belediyenin alacaklısı olduğu tespit edilen ödenmemiş rüsum bedellerini ve borçlu kişilerin bilgilerini içeren bir liste gönderilmiş olup, listede yer alan ödenmemiş hal rüsumu bedellerinin 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca belediye tarafından tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin tesis edilmesi istenmiştir.

Yapılan incelemelerde, belediyenin beş iş günlük sürenin dolmasına rağmen tahsil edilmemiş hal rüsumu alacaklarının bulunduğu, süresi içinde tahsil edilmeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmadığı ve buna rağmen Yönetmeliğin 41'inci maddesi gereğince hal rüsumunu süresinde ödemeyen bildiricilerin hal kayıt sistemi üzerinden bildirimlerinin kapatılmasına yönelik yetkinin kullanılmadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, hal rüsum borcu bulunanlara gerekli tebligatların yapıldığı, ödeme yapmayanlar hakkında ise Hukuk Müşavirliği aracılığıyla yasal işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin gelir kaybına uğramasının önlenmesi amacıyla, ilgili birim tarafından yönetmelikte belirtilen yetkinin etkili bir şekilde kullanılması, süresi içinde tahsil edilmeyen hal rüsumu alacaklarının gecikmeksizin tahsil edilmesi ve süresinde tahsil edilmeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Kamu İdaresinin Sorumluluğundaki Toptancı Halinde Aynı Kişiye Birden Fazla İşyerinin Kiralanması

Kamu idaresi yönetiminde bulunan sebze ve meyve toptancı halinde, aynı kişiye doğrudan veya dolaylı olarak birden fazla işyerinin kiralandığı tespit edilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Kiralama ve satış" başlıklı 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, toptancı halindeki işyerlerinin, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanabileceği, aynı toptancı halinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabileceği, işyerlerinin adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamayacağı belirtilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında, aynı toptancı halde veya şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini kullanan adi şirketler, ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişinin durumlarının 1 Temmuz 2015 tarihine kadar 28'inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediyeye ait toptancı halinde yer alan bazı iş yerlerini kiralayanların doğrudan veya dolaylı olarak aynı kişiler olduğu ve böylece aynı kişiye birden fazla işyerinin kiralandığı tespit edilmiştir.

Toptancı halleri işyerlerinin kiralanmasına yönelik düzenleme, piyasa rekabetini koruma, tekelleşmeyi önleme ve adil dağılımı sağlama amacı taşımaktadır. Aynı zamanda, küçük üretici ve tüccarların hallerden adil şekilde faydalanmasını sağlamak ve piyasanın şeffaflığını artırmak hedeflenmiştir. Bu nedenle, işyerlerinin aynı kişiye en fazla bir adet kiralanması ve adi ortaklıklar ya da birden fazla kişi adına kiralanmasının yasaklanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrası kapsamında,

sebze ve meyve hallerinde faaliyet gösteren kişi ve ortaklıkların mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Aynı kişi veya tüzel kişiliğin doğrudan ya da dolaylı olarak birden fazla işyeri kiralaması engellenmeli ve bu kapsamda yapılan kiralama işlemleri gözden geçirilerek mevzuata aykırı durumların giderilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması

İdarenin mülkiyetindeki veya tasarrufundaki bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın, işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişilere ecrimisil alınarak kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilerek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeceği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği ve aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirileceği, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir

edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şağil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 31.12.2024 tarihi itibarıyla 4 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve 2886 sayılı Kanun'a aykırı olarak ecrimisilin, kira niteliğine büründürülerek geleceğe ilişkin olarak taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazlara ilişkin gerekli yasal işlemlerin başlatıldığı ve tahliye sürecinin mevzuata uygun şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde ihale yapılarak kiraya verilmesi ve kira sözleşmesinin yapılması; kamu ortak kullanımına ayrılan alanların üzerindeki taşınmazların da kamuya terkin amacına aykırı olmayacak şekilde ihaleyle kiraya verilmesi ve kira sözleşmelerinin yapılması mevzuat gereğidir. Dolayısıyla, ecrimisilin kiralama yöntemi gibi değerlendirilerek olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesinin mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 11: İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

İdare tarafından idari para cezalarının tahsiline yönelik gerekli yasal işlemlerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Belediyeler tarafından idari para cezaları; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur. Şöyle ki;

Kanun'un "Genel kanun niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Zaman bakımından uygulama" başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un 20'nci maddesinde "Soruşturma zamanaşımı" ve 21'inci maddesinde ise "Yerine getirme zamanaşımı" başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belirlenen zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 62'nci maddesinde "Haciz", 63'üncü maddesinde "Diğer hakların paraya çevrilmesi" ve 64'üncü maddesinde ise "Haciz varakası" başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere, tüm kamu tüzel kişilerince verilecek idari para cezalarında uygulama birliğı açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır.

İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esas geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesine göre bir ay içinde ödenmesi gerekecektir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Tablo 10: İdari para cezaları tablosu (2019-2024)

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2019	203	203	0	0	203	7.000,00
2020	525	525	0	0	525	0,00
2021	604	604	0	0	604	19.937,85
2022	1160	1160	0	0	1160	198.452,34
2023	954	954	0	0	954	593.353,59
2024	570	570	0	0	570	493.228,75
Toplam	4016	4016	0	0	4016	1.311.972,53

Yapılan incelemede, idarenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla tahsil edilmesi gereken idari para cezasından kaynaklı 1.311.972,53 TL tutarında alacağının bulunduğu, bu cezaların tahsilini sağlamak adına son beş yıldır herhangi bir haciz işlemine başlanmadığı, nitekim idare tarafından tahsilat için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi gerekmektedir.

İdari para cezalarının tahsil edilmesine yönelik yasal işlemlerin zamanında gerçekleştirilmemesi, idarenin alacaklarını tahsil edememesine ve kamu zararına yol açmaktadır. Bu durum, bütçe gelirlerinin azalmasına ve idarenin mali kaynaklarının etkin şekilde kullanılamamasına neden olabileceği gibi, cezaların zaman aşımına uğraması halinde kamu alacaklarının tamamen kaybedilmesine de sebebiyet verebilir. Ayrıca, idari para cezalarının tahsil edilmemesi hukuka uyumun azalmasına, kamu hizmetlerinin aksamasına, haksız rekabetin artmasına ve toplumsal güvenin zedelenmesine yol açabilir. Bu nedenle, idari para cezalarının tahsil edilebilmesi için ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli yasal işlemlerin gecikmeksizin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Bazı Gelir Kalemlerinde Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarının, tahsilat ve takip işlemlerinin yeterli düzeyde gerçekleştirilmediği ve dolayısıyla tahakkuk/tahsilat oranlarının 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 “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesine göre, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, bu işlemleri kanunlarda belirtilen sürelerde ve eksiksiz şekilde yerine getirmekle sorumludur.

Aynı Kanun’un 60’ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, mezkûr Kanun’un 61’inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, 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 ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş, belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun'da ise büyükşehir belediye başkanının, idare gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütme görev ve yetkisini belediyenin mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisi ile paylaştığı hususu düzenlenmiştir. Buna göre belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden belediye başkanı ile birlikte mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

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, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malının haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediyenin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmesi için; Mali Hizmetler Daire Başkanlığının borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Tablo 11: Tahakkuk Tahsilat Oranlarına İlişkin Tablo

Gelir Türü	2023 Yılından 2024 Yılına Net Devreden Tahakkuk (A) (TL)	2024 Yılı İçerisinde Yapılan Tahakkuk (B) (TL)	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B) (TL)	2024 Yılında Toplam Tahsilat (D) (TL)	2024 Yılından 2025 Yılına Devreden Tahakkuk (E)=(C-D) (TL)	Tahakkuk/Tahsilat Oranı (F)=(D/C)
İlan reklam vergisi	12.507.218,34	4.661.110,87	17.168.329,21	2.256.954,42	14.911.374,79	13%

İdari para cezaları	832.137,34	1.918.112,81	2.750.250,15	1.692.647,37	1.057.602,78	62%
Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar	3.675.120,57	5.597.292,48	9.272.413,05	3.843.613,65	5.428.799,40	41%

Yapılan incelemelerde bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/tahsilat oranının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Aşağıda önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri gösterilmiştir:

Tabloda yer alan gelir kalemleri açısından, 2023 yılından 2024 yılına devreden tahakkukların toplam tutarının 17.014.476,25 TL olduğu, 2024 yılı içinde bu tutara 12.176.516,16 TL tahakkuk eklendiği ve toplam tahakkukun 29.190.992,41 TL'ye ulaştığı görülmüştür. Bu tutarın yalnızca 7.793.215,44 TL'lik kısmının tahsil edildiği, böylece toplam tahakkuk/tahsilat oranının %26,7 seviyesinde kaldığı anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, toplam tahakkukun 21.397.776,97 TL'lik kısmının tahsil edilemeyerek 2025 yılına devredildiği tespit edilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçluya borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

Ayrıca belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu halde, belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; tahakkuk ve tahsilat oranlarının artırılmasına yönelik çalışmaların 2025 yılı içerisinde yapılacağı ve bu doğrultuda tahsilat oranlarının artırılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun şekilde tahakkuk/tahsilat oranlarının artırılmasına yönelik gerekli iş ve işlemleri tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Fiyat Dışı Unsurun Hesaplama Esaslarına Yönelik Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması

Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından 02.09.2024 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen ve 19.09.2024 tarihinde Karara bağlanan 2024/992450 ihale kayıt numaralı Mardin İli ve İlçelerinde Muhtelif Yollarda (Her Şey Dahil) Yol Yapım İş i ihalesinde uygulanan puanlama usulünün amacına uygun olmayan şekilde kullanıldığı ve fiyat dış ı unsur puan ı hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhalenin karara bağlanması ve onaylanması” başlıklı 40’ıncı maddesinde; ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde bırakılacağı ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dış ındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

18 Mayıs 2024 Tarihli ve 32550 Sayılı Resmî Gazete yayımlanan mevzuat değişiklikleri ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Kamu İhale Genel Tebliğinde yapılan düzenlemeler kapsamında yaklaşık maliyette fiyat dış ı unsur puanlaması belirli koşullar altında zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan son değişiklikler ile birlikte fiyat dış ı unsur ile ilgili hususlara uygulama birliği sağlanması adına daha bir netlik kazandırılmış olmakla birlikte, yapım işleri ihalelerinde birim fiyatlı sözleşmelerde yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanunun 8’inci maddesinde öngörülen eşik değerin yarısına eşit veya bu değerin üzerinde olan işlerde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dış ı unsurlar dikkate alınarak belirlenmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Ayrıca, birim fiyatlı sözleşmelerde isteklinin teklifi ile idare tarafından hazırlanan yaklaşık maliyetin birbiri ile uyumuna ilişkin fiyat dış ı unsur puanlama yönteminin mutlaka kullanılması zorunluluğu ile buna ilişkin alt puanlama sınırına yönelik düzenlemeler de bu kapsamda yapılmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme" başlıklı 62'nci maddesi gereğince fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesine eklenmesi gerekmektedir.

Ancak İdare tarafından fiyat dışı unsura yer verilmek suretiyle ihale edilen yapım işlerinde, ihale yetkilileri tarafından fiyat dışı unsurun nev'i, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Hatta ihale süreci devam ederken İdare tarafından yayımlanan Zeyilname ile ilk ilan ekinde yer verilen her bir iş kaleminin teklif içindeki yüzdesinin ilgili iş kaleminin yaklaşık maliyetteki yüzdesine oranının %80 ila %120 arasında olması kriteri, %95 ila %105 olacak şekilde değiştirilmiştir. Ancak bu değişiklik için de herhangi bir gerekçe belirtilmemiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, ihale dokümanında ve Zeyilname ile belirlenen puanlama kriterinin gerekçesine ilişkin herhangi bir açıklamaya ihale işlem dosyasında yer verilmemekle birlikte, 50 tam puan üzerinden yapılan puanlamanın da yaklaşık maliyetteki oranlardan kopuk bir şekilde belirlendiği tespit edilmiştir. Örneğin, birim fiyat teklif cetvelinde 9'uncu sırada yer alan 1 TON Asfalt Binder (BSK) Tabakası Yapılması (Her Şey Dahil) iş kaleminin yaklaşık maliyetteki nispi ağırlığı % 39,28 olmasına karşın toplam 50 puan olan fiyat dışı unsur kriterinden bu iş kalemi için sadece 9 puan üzerinden puanlama yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, ihalenin puanlama usulüyle gerçekleştirildiği, bu nedenle en düşük fiyatı veren isteklinin ihaleyi kazanamadığı, ayrıca gelecekteki ihalelerde fiyat dışı unsur hesaplamalarına ilişkin gerekçeli açıklama belgesi hazırlanması yönünde gerekli uyarıların yapıldığı ve sürecin titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

Yapım işlerinde fiyat dışı unsurun öngörülmesindeki amaç, 4734 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinde düzenlenen fiyat dışı unsurun, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini ve özellikle yapım işleri ihalelerinde işin erken tasfiye edilmesi suretiyle kaynakların verimli kullanılması ilkesinin muhtemel ihlallerini engelleyecek şekilde etkin kullanımını sağlamaktır.

Dolayısıyla, kamu ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan saydamlık ilkesine uygunluğu da teminen fiyat dışı unsurun nev'i, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesinin hazırlanması ve puanlama kriterlerinin ağırlık

oranlarının yaklaşık maliyet ile uyumlu olması düzenlemeden umulan amaca ulaşılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 14: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Bedelsiz Olarak Düzenlenmesi

İdare ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin bedelsiz olarak düzenlendiği görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerin kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK’nın 126’ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen ek madde 20 ile, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gördürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu Kararname uyarınca 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde ise Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yaklaşık maliyetin belirlenmesi hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda hüküm bulunmayan hallerde adı geçen Yönetmelik ile eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bahsedilen mevzuatlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na dayanak alınarak hazırlanmış olup, 4735 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde ise sözleşmenin bedeli, süresi ve türünün sözleşmede yer alması gereken zorunlu

unsurlardan olduğu belirtilmiştir. Yönetmelik'in eklerinden Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin 6'ncı maddesinin dipnotunda sözleşme türü ve bedelinin nasıl belirleneceği açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla sözleşmenin bedel içermesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde idare ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin bedelsiz olarak imzalandığı görülmüştür.

Bu durum kesilmesi gereken damga vergisinin hesaplanmasına da imkan vermemektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bundan sonraki personel alım sözleşmelerinde bulgu konusu hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla belediye ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin bedel içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yol yapım işlerinde yaklaşık maliyet hesabına esas iş miktarlarının tespitinin mevzuatta öngörülen şekilde yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ön proje belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre, gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren proje olarak tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu, ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım

işlerinde, ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır" denilmektedir.

Anılan hükümler uyarınca, uygulama projesi yapılmadan birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde ön veya kesin projeler ile bunlara ilişkin mahal listelerinin hazırlanması, yaklaşık maliyetin bu belgeler esas alınarak hesaplanması ve isteklilerin tekliflerine esas olacak şekilde ihale dokümanına konulması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da bu belgelerin tarafları bağlayıcı bir unsur olarak sözleşme ekinde yer alması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, İdare tarafından çıkılan Muhtelif Yol Yapım İşleri ihalesinde işe ilişkin projelerin ve mahal listelerinin ihale dokümanında yer almadığı tespit edilmiştir.

İhale edilen işlerde istekliler, projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal

listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dahil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında 2025 yılı içerisinde yapılacak ihalelerde bulgumuzda yer verilen hususlara titizlikle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, birim fiyatlı ihale edilen yapım işlerinde kanuni bir gereklilik olan ön veya kesin projelerle mahal listelerinin mevzuata uygun olarak hazırlanarak ihaleye çıkılması ve bu suretle isteklilerin tekliflerinin daha sıhhatli ve gerçekçi olarak hazırlanmasının sağlanması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da tarafları bağlayıcı bir unsur olarak mevzuata uygun hazırlanan bu belgelerin sözleşme ekinde yer alması gerekmektedir.

BULGU 16: Toptancı Halinde Kayıt Dışı Faaliyet Gösteren İşyerleri Hakkında Mevzuata Uygun İşlem Tesis Edilmemesi

Toptancı halinde faaliyet gösteren bazı işyerlerinin merkezi hal kayıt sistemine kayıtlı olmadığı, bildirim yükümlülüklerini yerine getirmediği, bu işyerlerinden hal rüsumu tahsil edilemediği ve kayıt dışı mal satışı yapan işyerleri hakkında idari para cezası uygulanmadığı belirlenmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Hal rüsumu" başlıklı 8'inci maddesinde, hal rüsumunun toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında tahsil edileceği, toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan mallar için hal rüsumunun, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yüksekisi esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınacağı ve hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'te, merkezi hal kayıt sistemi ve bu sistem üzerinden yürütülmesi gereken işlemler ile ilgili yükümlülükler düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Toptancı hal yönetim biriminin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 19'uncu maddesinde, toptancı hal yönetim biriminin, işyerlerini ve burada faaliyet gösterenleri sisteme kaydetme, kayıtlı bilgileri güncelleme ve mevzuata aykırı eylemleri tespit ederek cezai işlem uygulama yükümlülükleri belirlenmiştir.

Yönetmeliğin “Bildirimcilerin yükümlülükleri” başlıklı 43’üncü maddesinde, bildirimcilerin sisteme kayıt olma, alım-satım işlemlerini bildirme ve hal rüsumunu süresi içinde ödeme yükümlülükleri düzenlenmiştir. Yönetmeliğin “Hal rüsumu” başlıklı 44’üncü maddesinde, hal rüsumunun tahakkuk ve ödeme süreçleri belirlenmiş, tahsilat süresi ve sorumluluklar açıklanmıştır. Yönetmeliğin “Cezalı hal rüsumu” başlıklı 47’nci maddesinde, sisteme bildirilmeden yapılan satışlar veya yanlış beyanlara cezalı hal rüsumu uygulanacağı ve bu işlemin belediye encümeni tarafından onaylanarak kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır. Yine Yönetmeliğin “İdari para cezaları” başlıklı 48’inci maddesinde ise, Kanun’un 14’üncü maddesi uyarınca idari para cezalarının uygulanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin yetki ve sorumluluk alanında bulunan dört toptancı halinde toplam 115 işyeri bulunduğu, ancak bu işyerlerinden 60’ının Hal Kayıt Sistemi’ne kayıtlı olması gerekirken kayıtlarının yapılmadığı için bildirim yükümlülüklerinin yerine getirilemediği, hal rüsumunun tahsil edilemediği ve kayıt dışı mal satışı yapan işyerleri hakkında gerekli yaptırımların uygulanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; toptancı halinde kayıt dışı olarak faaliyet gösterdiği belirtilen işyerleri hakkında gerekli tespit ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, toptancı hallerinde kayıt dışı faaliyet gösteren işyerlerinin, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde merkezi hal kayıt sistemine kaydedilmesi sağlanmalı, hal rüsumlarının tahsil edilmesi ve mevzuatta öngörülen idari para cezalarının uygulanması süreçleri eksiksiz şekilde yürütülmelidir. Ayrıca, belediye encümeninin, cezalı hal rüsumu ve idari yaptırımlara ilişkin kararlarını mevzuata uygun şekilde alması ve sürecin düzenli kontrollerle etkin şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Hal Bilgi Sisteminin Kurulmaması Nedeniyle İdarenin Denetim ve Kontrol Görevini Yerine Getirememesi

Belediyenin yetki ve sorumluluğu altında bulunan Nusaybin ve Midyat ilçelerindeki toptancı hallerinde hal bilgi sisteminin kurulmadığı ve bu nedenle idarenin denetim ve kontrol görevini yerine getirmediği tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un “Malların analizi, kaydı, izlenmesi ve duyurulması” başlıklı 16’ncı maddesinde, toptancı hallerinin halde veya hale bildirilerek işlem gören malların cinsine, miktarına, fiyatına, alıcı ve satıcısına ilişkin bilgileri elektronik ortamda

tutmak, hal kayıt sistemi için gerekli olan verileri sağlamak ve bunları sisteme aktarmak, hale giren ve çıkan malları kontrol etmek ve denetlemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede, bu görev ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan bilgi işlem sisteminin kurulmasından ve gerekli teknik donanımın sağlanmasından özel toptancı hali işletmecileri ile belediyelerin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

5957 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinde, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde bilgi işlem sistemini kurmayan ve gerekli teknik donanımı sağlamayan toptancı hallerine idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, toptancı hallerinde mal ve ticari işlemlerin izlenebilirliğini sağlamak amacıyla Hal Bilgi Sistemi'nin kurulması ve işletilmesi mevzuat gereği zorunludur. 5957 sayılı Kanun'un 01.01.2012 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte, 01.01.2013 tarihi itibarıyla hal kayıt sisteminin kurulmuş ve aktif hale getirilmiş olması gerekmektedir. Aksi takdirde, belediye idari para cezasına tabi tutulacaktır.

Yapılan incelemelerde, belediyenin yetki ve sorumluluğu altında bulunan Nusaybin ve Midyat ilçelerindeki toptancı hallerinde Hal Bilgi Sistemi'nin kurulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, hal bilgi sistemine yönelik çalışmaların 2025 yılı içerisinde tamamlanmasının hedeflendiği ve sistemin kurulmasına ilişkin hazırlıkların sürdüğü ifade edilmiştir.

Hal Bilgi Sistemi'nin eksikliği, toptancı hallerinde ticaretin şeffaflığını ve düzenliliğini bozarak mal giriş-çıkışlarının ve ticari işlemlerin kayıt altına alınmasını engellemektedir. Bu durum, kayıt dışı ticaretin yaygınlaşmasına, hal rüsumlarının tam ve düzenli tahsil edilememesine, fiyat dalgalanmalarının denetlenememesine ve piyasa verilerinin sağlıklı şekilde oluşturulamamasına yol açmaktadır. Ayrıca, belediyenin hal içindeki ticari faaliyetleri izleyememesi, denetim süreçlerinin etkin şekilde yürütülememesine ve piyasanın düzenlenmesine yönelik gerekli müdahalelerin yapılamamasına neden olmaktadır. Sistemin eksikliği, kamu gelirlerinde kayıplara sebep olurken, üretici ve tüketici arasındaki fiyat dengesinin sağlanmasını da zorlaştırmaktadır.

Belediyenin, yetki ve sorumluluk alanındaki toptancı hallerde Hal Bilgi Sistemi'ni kurarak ticari işlemleri kayıt altına alması, kayıt dışı ticaretin önlenmesini sağlaması, hal rüsumlarının eksiksiz tahsil edilmesini temin etmesi ve piyasa verilerinin sağlıklı bir şekilde oluşturulmasına yönelik gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Ayrıca, denetim süreçlerinin

etkin bir şekilde yürütülmesi için sistemin düzenli olarak güncellenmesi ve işleyişin sürekli kontrol edilmesi önem arz etmektedir. Böylece, ticaretin şeffaflığı artırılarak üretici ve tüketici haklarının korunması sağlanabilecektir.

BULGU 18: Belediyenin Mülkiyetinde veya Sorumluluk Alanındaki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması

Belediyenin mülkiyetinde veya sorumluluğu altında bulunan elektrik trafoları için ilgili dağıtım şirketlerinden herhangi bir ecrimisil tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, belediye taşınmazları için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesine göre, belediye taşınmazlarının izinsiz işgali halinde, işgalciden kusur aranmaz ve idarenin zarara uğrayıp uğramadığına bakılmaksızın ecrimisil tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ecrimisil, taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın talep edilen tazminattır. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını vermemektedir. Ecrimisilde işgalcinin kusurunun olup olmaması önemli değildir. Ayrıca malın sahibinin bu malın işgalinden dolayı herhangi bir zarara uğramış olması da gerekmemektedir. O malın haksız olarak işgal edilmiş olması ecrimisil için yeterlidir.

Diğer yandan 25/11/2020 tarihli ve 7257 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 38'inci maddesiyle, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun "Taşınmaz temini işlemleri" başlıklı 19'uncu maddesi yeniden düzenlenmiş ve elektrik piyasasında dağıtım faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini işlemlerinin TEDAŞ tarafından yürütülmesi, bu kapsamda alınan kararların kamu yararı kararı yerine geçmesi, temin edilen taşınmazların TEDAŞ adına tescil edilmesi ve bu taşınmazların dağıtım şirketlerine lisans süresiyle sınırlı olarak kullandırılması hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediyenin mülkiyetinde bulunan trafo alanları için bugüne kadar ilgili dağıtım şirketinden herhangi bir ecrimisil tespit ve tahsilatının yapılmadığı belirlenmiştir. 6446 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle taşınmaz temini ve mülkiyet işlemlerine ilişkin yetki TEDAŞ'a verilmiş olmakla birlikte, bu düzenleme belediyelerin mülkiyetinde bulunan ve fiilen

dağıtım şirketleri tarafından kullanılan alanlar için ecrimisil alınmasına ilişkin mevcut durumu ortadan kaldırmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, belediyenin mülkiyetinde veya sorumluluğunda bulunan trafo alanlarıyla ilgili yer tespit çalışmalarına başlandığı ve ecrimisil tahsiline yönelik gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde veya sorumluluğu altında bulunan trafo alanları için ilgili dağıtım şirketlerinden ecrimisil tahsil edilmesini teminen mevzuatta belirtilen işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Bedellerinin Ödenmemesine Rağmen Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Belediye yönetimindeki toptancı halinde bulunan kiracılardan kira bedellerini ödemeyenler hakkında gerekli işlemlerin yapılmadığı belirlenmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Toptancı hallerindeki işyerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi" başlıklı 11'inci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendinde, kira bedeli veya tahsis ücretini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenlerin işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Kiralama ve satışın iptali" başlıklı 50'nci maddesinde, kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin kira sözleşmesinin feshine belediye encümenince karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kira sözleşmesinin feshine karar verilenlerin, bu kararın kendilerine tebliğinden itibaren işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur oldukları, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, belediye tarafından kiraya verilen 37 işyerinin kiracılarının, kira sözleşmelerine göre her ayın 18. gününde ödenmesi gereken kira bedellerini zamanında ödemediği, 2024 yılı sonu itibarıyla toptancı halinde kira borcunu ödemeyen kiracılara ait toplam borç tutarının 1.279.765,58 TL olduğu ve bu tutarların tahsilatının sağlanması adına gerekli işlemlerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kira bedelini ödemeyen kiracılar hakkında 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ve Yönetmelik'in 50'nci maddesi çerçevesinde gerekli işlemlerin yapılmaması, belediyenin alacaklarının tahsil edilememesine ve mali kayıplara yol açmaktadır. Ayrıca, tahsil edilmeyen kira bedelleri nedeniyle bütçede eksik öngörülen gelirler, belediyenin mali planlamasını olumsuz etkileyerek mali dengesizliklere neden olmaktadır. Bu nedenle, belirtilen mevzuata uygun şekilde gerekli işlemler tesis edilmelidir.

BULGU 20: Tarımsal Hibelere İlişkin Alımlarda Uygulama Hataları Bulunması

Kurum tarafından yapılan tarımsal hibelere ilişkin alımların incelenmesi sonucunda; hindi palazı, salça makinesi, süt sağma makinesi ve üzüm sıkma makinesi gibi tarımsal mal alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendine göre istisna kapsamında doğrudan üretici veya ortaklarından değil üçüncü kişilerden mal satın alan bir kısım kooperatiflerden yapıldığı tespit edilmiştir.

Tarımsal ürün alımlarının birçoğu 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki istisna kapsamında gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, Kanun'da belirtilen "doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alma" şartına dikkat edilmemiştir. Alımlar genellikle çeşitli kooperatiflerin ortağı olmayan şirketlerden yapılmıştır.

Kurum tarafından alım yapılan kooperatifler tamamen "ara satıcı" konumunda bulunmuş, üretici şirketlerden ilgili tarımsal ürünü alarak Kuruma satmışlardır. Bu hususun Kanun'da açıkça belirtilen "doğrudan üreticilerden veya ortaklarından" yapılacak alımlar kapsamına girmeyeceği, bu usulle yapılan alımların Kanun'un istisna hükümlerinden faydalanamayacağı açıktır. Zira Kanun'da yer verilen istisna hükmü aynı zamanda doğrudan üretici ve ortaklarını destekleme amacı da taşımaktadır. Başka bir üreticiden temin edilip, herhangi bir tüketiciye satmak ise tamamen ticari bir amacı göstermektedir ki Kanun'un istisna hükmünün bu amaçla kullanılması mümkün değildir.

Kurum tarafından yapılan fiyat analizi ve piyasa araştırması da kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak nitelikte yapılmamaktadır. Aracı konumunda olan

kooperatiflerden fiyat teklifi alınmasına rağmen, söz konusu alımlar için doğrudan üretici veya ortaklarından fiyat teklifi alınmamıştır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendine göre istisna kapsamında yapılacak olan alımlarda doğrudan üretici veya ortaklarından alınması hususuna titizlikle riayet edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesinde yer alan şartlar oluşmadan ihalesiz bir şekilde mal alımı yapılmaması, piyasa araştırmalarında gerçekçi ve en düşük fiyata ulaşmaya çalışılarak Kurum menfaatlerinin azami derecede korunmaya çalışılması önem arz etmektedir.

BULGU 21: Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması

İdare tarafından coğrafi ve kent bilgi sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla coğrafi ve kent bilgi sistemlerini yapmak veya yaptırmakla yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmanın büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri arasında olduğu belirtilmiştir.

20/03/2015 tarihli ve 29301 sayılı Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinde coğrafi bilgi sistemleri verilerini üreten ve toplayan koordinatör kurumlar olduğu ifade edilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Coğrafi veri ve veri setleri" başlıklı 9'uncu maddesinde, yerel yönetimlerin görev alanlarına giren coğrafi verileri ve veri setlerini, Bakanlık tarafından belirlenen kent bilgi sistemi esaslarına uygun şekilde üretmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükümleri gereğince belediyelerin coğrafi bilgi sistemlerini kurmaları veya kurdurmaları zorunludur. İlgili veriler, yatırımcı kuruluşlardan temin edilebileceği gibi, doğrulama amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü'nden de edinilebilmektedir.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından coğrafi referanslı bilgilerin elde edilmesi, depolanması, güncellenmesi, kullanılması, analizi, görüntülenmesi ve izlenmesi için coğrafi ve kent bilgi sisteminin kurulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, söz konusu sistemin kurulması amacıyla ilgili müdürlüğün oluşturulduğu ve çalışmaların sürdüğü ifade edilmiştir.

Coğrafi ve kent bilgi sistemleri, kentle ilgili verilerin toplanmasını, saklanmasını, analiz edilmesini ve yönetilmesini sağlayan bilgi teknolojisi tabanlı sistemlerdir. Bu sistemler, belediye hizmetlerinin daha etkin planlanmasını ve sunulmasını desteklemekte olup, altyapı, imar, ulaşım, emlak yönetimi ve kentsel planlama gibi alanlarda karar alma süreçlerini iyileştirmektedir.

Ayrıca ulaşım, güvenlik, çevre yönetimi ve diğer belediye hizmetlerinde aksaklıklar ortaya çıkmakta, vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi düşmektedir.

İdare tarafından coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulmaması, kentsel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini güçleştirmekte ve çeşitli sorunlara zemin hazırlamaktadır. Konumsal verilerin güncel ve doğru şekilde kullanılamaması, imar uygulamalarında gecikmelere, kaçak yapılaşmanın önlenmesinde zorluklara, altyapı hizmetlerinde yetersizliklere ve emlak vergisi tahakkuklarında eksikliklere neden olabilecek riskler barındırmaktadır. Ayrıca, ulaşım, güvenlik, çevre yönetimi ve benzeri belediye hizmetlerinde aksaklıkların ortaya çıkmasına ve vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin düşmesine neden olabilecektir.

Bu nedenle, coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin idare tarafından kurulması veya kurdurulması gerekmektedir. Söz konusu sistemlerin kurulmasıyla birlikte, belediye hizmetlerinin daha hızlı ve verimli şekilde sunulmasına, kaynakların etkin şekilde kullanılmasına ve kent yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasına katkı sağlanabilecektir.

BULGU 22: Ecrimisil Bedellerinin Gerçek Rayiç Bedel Üzerinden Belirlenmemesi

İdare tarafından ecrimisil bedellerinin, gerçek rayiç bedeli yansıtacak şekilde mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin Edilen Bedelin Tespiti" başlıklı 9'uncu maddesine göre, tahmin edilen bedel idare tarafından belirlenmekte veya belirlenmektedir. İşin niteliğine bağlı olarak, bu bedelin veya hesaplamada kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden alınan veriler doğrultusunda tespit edilmesi gerekmektedir. Tahmin edilen bedel ve hesaplama dayanakları bir hesap tutanağına kaydedilerek asıl evraklar arasında saklanmalı, gerektiğinde ise ihale komisyonları tarafından incelenmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesi uyarınca, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar ile özel bütçeli idarelerin ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazların gerçek veya tüzel kişiler tarafından işgal edilmesi durumunda, işgalciden ecrimisil tahsil edilmesi gerekmektedir. Ecrimisil bedeli, taşınmaz ve değerlendirme konusunda uzman üç kişilik bir komisyon tarafından belirlenmekte olup, bu bedelin tespitinde 9'uncu maddede belirtilen belediye, ticaret odası, sanayi odası ve borsa gibi kuruluşlardan bilgi alınması zorunludur. Ecrimisil tahakkuku için idarenin işgal nedeniyle zarara uğramış olması veya işgalcinin kusurlu bulunması gerekmemektedir.

Ecrimisil bedelinin belirlenmesi sürecinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereği, belediye, ticaret odası, sanayi odası ve borsa gibi kuruluşlardan fiyat alınarak taşınmazın gerçek rayiç bedelinin tespit edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, ecrimisil bedelleri belirlerken gerçek rayiç bedelin tespit edilebilmesi adına herhangi bir yerden fiyat alınmadığı ve tamamen İdare'nin inisiyatifi dahilinde belirleme yapıldığı tespit edilmiştir.

İdarece ecrimisil bedellerinin gerçek rayiç bedel üzerinden belirlenmemesi, taşınmazların düşük bedellerle işgal edilmesine ve İdarenin gelir kaybına uğramasına sebebiyet verebilecektir. Gerçek piyasa değerinin altında belirlenen ecrimisil bedelleri, benzer durumların yaygınlaşmasına zemin hazırlayabileceği gibi taşınmazların hukuka aykırı şekilde kullanımını teşvik edebilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, 2025 yılı içerisinde tahsil edilecek ecrimisil bedellerinin güncel rayiç bedeller dikkate alınarak belirleneceği ifade edilmiştir.

Ecrimisil bedellerinin gerçek rayiç bedel üzerinden belirlenebilmesi için ilgili mevzuat çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, belediye, ticaret odası, sanayi

odası ve borsa gibi kuruluşlardan fiyat alınarak piyasa fiyat araştırması yapılmalı ve gerektiğinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet alınmalıdır.

BULGU 23: Taksi Duraklarının İhalesiz Kullandırılması ve Ecrimisil Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin mülkiyetinde, tasarrufunda veya sorumluluğunda bulunan taksi duraklarının tamamının ihalesiz olarak kullandırıldığı ve bu alanlardan herhangi bir bedel tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile özel bütçeli idarelerin ve mazbut vakıfların taşınmazlarının gerçek veya tüzel kişiler tarafından işgal edilmesi durumunda, işgalciden geriye dönük beş yılı geçmemek üzere ecrimisil alınacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, ecrimisil talep edilebilmesi için idarenin zarara uğramış olması veya işgalcinin kusurlu bulunması şartı aranmamaktadır.

İdarenin gelir getirici taşınmazlarının kiralanmasına ilişkin iş ve işlemlerinin 2886 sayılı Kanun’a uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca, füzuli şağıl tarafından işgal edilen alanlara yönelik mevzuat hükümleri doğrultusunda ecrimisil tahakkuk ve tahsil edilmelidir. İşgal edilen taşınmazların tahliyesi sağlanarak 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale işlemleri gerçekleştirilmelidir.

Yapılan incelemede, kamu idaresinin sorumluluğunda bulunan meydan, yol ve park gibi umuma açık alanlarda yer alan 56 taksi durağının, UKOME, encümen ve meclis kararlarıyla tahsis edildiği, ancak bu tahsisler için herhangi bir ihale süreci yürütülmediği ve mevcut durumda bu durakların hiçbirinden bedel tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; taksi duraklarına ilişkin işlemlerin geçmişte İl Trafik Komisyonu, Belediye Meclisi ve sonrasında UKOME tarafından

yürütüldüğü, konuya ilişkin iş ve işlemlerin Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde sürdürüleceği ifade edilmiştir.

İhale süreci işletilmeden ve herhangi bir bedel tahsil edilmeksizin taksi duraklarının kullandırılması, taşınmazların adil ve rekabetçi bir ortamda kiralanmasını engelleyerek mevzuata aykırı uygulamaların sürmesine neden olmaktadır. Ecrimisil tahakkuk ettirilmemesi ise idarenin gelir kaybına uğramasına ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, 56 taksi durağının ihale yoluyla kiralanması, 75'inci madde kapsamında tespit tarihinden geriye dönük beş yılı aşmamak üzere ecrimisil tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Altyapı Kazılarına İlişkin Bedellerin Hesabında Kullanılan Birim Fiyatların Hatalı Olarak Belirlenmesi

İdare tarafından altyapı kazı bedellerinin hesabında kullanılan birim fiyatların hatalı belirlendiği, bu nedenle altyapı kazı izin harçları ile teminat, irat ve zayıat tutarlarının yanlış hesaplandığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, altyapı kazı izni harcının matrahının öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan birim fiyatlar esas alınarak belirleneceği, bu fiyatların bulunmaması halinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı veya diğer kamu kurumları tarafından yayımlanan birim fiyatların kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, altyapı kazı izni harcının alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınacağı ve kazı izinleri için ilgili belediyeden kazı izni belgesi alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) tarafından belirlenen birim fiyatların, mevzuatta öngörülen esaslar esas alınarak oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, altyapı kazı bedellerinin belirlenmesinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı birim fiyatları, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, AYKOME ve Meclis kararlarının esas alındığı ifade edilmiştir.

Ancak bu açıklamaları destekleyecek herhangi bir hesaplama tablosu, karar metni ya da güncel uygulama belgesi sunulmadığı gibi, belediyenin 2024 yılı gelir tarifesinin incelenmesi sonucunda, bazı imalat kalemlerine ilişkin birim fiyatların mevzuatta öngörülen resmi kaynakların altında belirlendiği görülmüştür.

Dolayısıyla, idare tarafından verilen cevabın, bulguda tespit edilen eksiklikleri ortadan kaldırmadığı, resmi birim fiyatlarla uyumsuz uygulamaların sürdüğünü gösterdiği ve cevabın bulgunun raporda yer almasını gerektiren unsurları ortadan kaldırmadığı değerlendirilmektedir.

Mevzuatta öngörülen esaslara uygun olarak belirlenmeyen birim fiyatlar, altyapı kazı izin harçları ile teminat, irat ve zayıat tutarlarının hatalı hesaplanmasına yol açarak belediye gelirlerinde eksiklik meydana getirmektedir.

Altıyapı kazı bedellerinin hesabında kullanılan birim fiyatların, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi ve AYKOME kararları doğrultusunda belirlenmesi, ilgili kurumların birim fiyat listelerinin düzenli olarak takip edilmesi ve gerekli güncellemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: Alışveriş Merkezlerinin İçerisinde Yer Alan İlan ve Reklamlara İlişkin Yetkisiz Olarak Vergi Tahsilatı Yapılması

Alışveriş merkezleri içinde yer alan işyerlerinin ilan ve reklamlarına ait ilan ve reklam vergilerinin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerekirken Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise; 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve

reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kanun'un lafzından büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerini ve asma, tahsis, bakım ücretlerini almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan Danıştay 9'ncu Dairesi, bina içlerine asılan ilan ve reklamların vergisinin tahakkuk ve tahsiline ilişkin işlemlerde hangi belediyenin yetkili olduğuna dair vermiş olduğu 10.04.2019 tarihli 2019/1527 sayılı kararında; ana arterde olsa dahi yol kenarındaki binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine veya bina içlerine asılan panolar ile özel mülke konu bahçe, arsa veya araziye dikilen direkler ya da asılan panolar vasıtasıyla yapılan reklamların vergilerinin ilçe belediyelerince alınması gerektiğini belirtmiştir.

Mardin ilinde yer alan iki alışveriş merkezinin iç kısımlarındaki işyerlerine ait ilan ve reklamlardan alınması gereken vergilerin ilgili ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerektiği halde, bu vergilerin Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür. İlçe belediyeleri, belirli tarihlerde gönderdikleri resmi yazılarla söz konusu vergilerin kendi sorumluluklarında olduğunu bildirmiş olmasına rağmen idare ilan ve reklam vergisi tahsilatını sürdürmüştür.

Bahse konu mahkeme kararına aykırı uygulamanın sürdürülmesi, ilan ve reklam vergilerinin hangi idare tarafından tahsil edileceği konusunda karışıklığa yol açarak mali işlemlerin düzenli yürütülmesinin engellenmesine neden olabilecektir. Yetkisiz şekilde tahsil edilen vergiler, ilçe belediyelerinin gelir kaybına neden olmuş ve idareler arasında hukuki ihtilafların meydana gelmesine zemin hazırlayabilecek bir durum ortaya çıkarmıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, 01.01.2025 tarihi itibarıyla alışveriş merkezleri içinde yer alan ilan ve reklamlara ilişkin vergi tahsilatının sona erdirildiği ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu uygulamaya gerçekten son verilip verilmediğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı evrak, karar ya da uygulama örneği sunulmamıştır. Bu nedenle, bulguda belirtilen mevzuata aykırılık durumunun giderilip giderilmediği denetim açısından teyit edilememekte, bu çerçevede bulgunun raporda yer alması gerekliliğini korumaktadır.

Bu nedenle, ilan ve reklam vergilerinin tahsilatında ilgili mevzuat hükümlerine uyulması, yetki alanlarının açık bir şekilde belirlenmesi ve söz konusu vergilerin ilçe

belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyesinin, hukuka aykırı olarak tahsil ettiği vergileri ilgili belediyelere devretmesi ve bundan sonraki süreçte Danıştay kararına uygun hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Artışlarının Mevzuata Aykırı Olarak Belirlenmesi

İdarenin sorumluluğunda bulunan toptancı halindeki işyerlerinin kira artışlarının mevzuatta öngörülen esaslara aykırı olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Toptancı hallerindeki işyerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi" başlıklı 11'inci maddesinde, belediye toptancı hallerindeki işyerlerinin kiralama yoluyla işletilebileceği, bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedellerinin Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı, kiralama işlemine ilişkin diğer usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Kiralama ve satış" başlıklı 28'inci maddesinde de Belediye toptancı halindeki işyerlerinin kira süresi en fazla on yıl olduğu; bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedellerinin, Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılacağı ifade edilmiştir.

Toptancı halinde bulunan işyerlerinin kiralama esasları ve kira artış oranları, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2024 yılı kira artışının mevzuata uygun olarak Üretici Fiyatları Endeksi oranında belirlenmesi gerekirken, İdare tarafından Tüketici Fiyatları Endeksi esas alınarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, kira artışlarının Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesi ve kira sözleşmeleri uyarınca Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) üzerinden belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak bu yaklaşım, kira artışları konusunda özel bir düzenleme içeren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in ilgili maddelerine aykırıdır. Anılan mevzuat hükümlerinde, toptancı hallerindeki işyerleri için kira artışlarının Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oranında yapılacağı açıkça

düzenlenmiştir. Bu düzenleme, genel nitelikteki Borçlar Kanunu hükümlerine göre öncelikli olarak uygulanması gereken özel hüküm niteliğindedir. Dolayısıyla idarenin Borçlar Kanunu’nu dayanak göstererek TÜFE oranında kira artışı yapması, ilgili özel mevzuatın hükümlerini bertaraf etmekte ve hukuka uygunluk ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle kira artışlarının 5957 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ÜFE esas alınarak belirlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından kira artışlarının mevzuatta öngörülen esaslara uygun şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazlara İlişkin Cins Tashihi İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediye mülkiyetindeki bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyuşmadığı ve bu taşınmazlara ilişkin cins tashihi işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihi yapılması için gerekli işlemleri yapmaları gerekmektedir.

Ayrıca tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu ancak cins tashihiye ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve mali tablolarda kayıtlı olan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyuşmadığı tespit edilmiştir.

Cins tashihi işlemlerinin gerçekleştirilmemesi, Belediyeye ait taşınmazların tapu kayıtlarındaki durumunun belirsiz kalmasına ve taşınmazların “Orta Mal” veya “Genel Hizmet Alanı” statüsünde olup olmadığının tespit edilememesine neden olmaktadır. Ayrıca, muhasebe kayıtlarının taşınmazların kullanım durumlarına göre güncellenmemesi, bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, cins tashihi işlemlerinin İmar Daire Başkanlığı tarafından yürütüldüğü ve 2025 yılı içerisinde tamamlanmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Taşınmazlara ilişkin işlemlerin İdarece mevzuata uygun şekilde zamanında tamamlanması ve cins tashihi süreçlerinin eksiksiz bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca, muhasebe ve raporlama işlemlerinin güncel ve gerçeğe uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 28: Belediye Meclisince Toptancı Hallerinde Faaliyet Gösterenlerin Teminat Tutarlarının Belirlenmemesi ve İşyerlerinden Teminat Alınmaması

Toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden alınması gereken teminat tutarlarının belediye meclisince belirlenmediği ve bu işyerlerinden herhangi bir teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un “Teminat” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında, ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetlerin teminat olarak alınacağı; beşinci fıkrasında, bu madde kapsamında alınacak asgari teminatlara, bunların muhafazası, nakde çevrilmesi ve tamamlattırılmasına, zarar görene ödenmesine, toplam teminat tutarı içinde gayrimenkul rehni oranına, teminatın iadesine ve teminatlarla ilgili diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin “Teminat” başlıklı 31’inci maddesinin üçüncü fıkrasında da, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarının, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği; “Hal yönetim birimince tutulacak defterler” başlıklı 24’üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde, toptancı halindeki işyerlerinde faaliyet gösterenlerden alınan ve kesilen teminatlara ilişkin bilgilerin kaydedildiği teminat defterinin kullanılmasının zorunlu olduğu; “İşyerinde faaliyet gösterenlerde aranılacak şartlar” başlıklı 29’uncu maddesine toptancı halinde işyeri kiralanan kişilerde belediye meclisince belirlenen tutardaki teminatı vermesi şartı aranması gerektiği düzenlemeleri yapılmıştır.

Kanunun 11’inci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendine göre, teminatını süresinde vermeyenlerin veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenlerin işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki düzenlemelere göre; halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarlarının, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirlenmesi gerekmektedir. Yine teminatların ilgili belediye adına ve lehine düzenlenmesi, doğruluğunun ve geçerliliğinin belediye tarafından kontrol edilmesi, belediye ve teminatı veren tarafından bir tutanağa bağlanması, belediye bünyesinde ya da bankada muhafaza edilmesi, eksik kalan teminat tutarlarının bir ay içinde tamamlattırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediye yönetimindeki toptancı hallerinde faaliyet gösteren tüccar ve komisyonculardan alınması gereken teminat tutarlarının belediye meclisince belirlenmediği ve bu işyerlerinden herhangi bir teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

Teminat tutarlarının belirlenmemesi ve işyerlerinden teminat alınmaması, hem ticari güvenliği zayıflatmakta hem de belediyenin tahsil etmesi gereken mali güvencelerden yoksun kalmasına neden olmaktadır. Bu durum, hal içinde yaşanabilecek ödeme sorunlarında tarafların

korunmasını zorlaştırmakta ve idarenin kontrol mekanizmasını zayıflatmaktadır. Ayrıca, teminat yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelerin faaliyetlerine devam etmesi, mevzuata uyumun sağlanmasını güçleştirmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yalnızca yeni açılacak dükkânlara yönelik olarak teminat alınacağı, mevcut kiracılar için ise herhangi bir işlem öngörülmediği ifade edilmiştir. Ancak bulguda da açıkça belirtildiği üzere, mevzuat gereği teminat alınması uygulamasının yalnızca yeni kiralamalar için değil, mevcut tüm işyerleri için de geçerli olduğu ve her yıl belediye meclisince belirlenecek tutar üzerinden düzenli olarak alınmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla, sadece yeni kiracılara yönelik uygulama öngörmek, mevzuat hükümlerinin eksik uygulanmasına neden olmakta; halihazırda faaliyet gösteren işletmeler açısından ticari güvenliğin sağlanmasını ve belediyenin mali haklarının korunmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, teminat yükümlülüğünün tüm kiracılar yönünden uygulanmasını temin edecek şekilde gerekli düzenlemelerin yapılması ve geçmiş uygulamaların da gözden geçirilerek mevzuata uygunluğun sağlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, belediye meclisinin toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerin teminat tutarlarını belirlemesi ve bu işyerlerinden teminat alınmasını sağlaması gerekmektedir. Ayrıca, teminat yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelere yönelik olarak 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin altıncı ve yedinci fıkraları çerçevesinde gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 29: Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması

Kurum tarafından bedelsiz devredilen taşınmazlar için amacına uygun kullanılmaması durumunda geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması gerektiği halde, bu şartın yerine getirilmediği belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesinde, kamu idarelerinin taşınmazlarını bedelsiz olarak devredebilmesi için, bu taşınmazların sadece kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacı dışında kullanılması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesine göre, idareler, taşınmazlarını bedelsiz olarak devredebilmek için, tapu kütüğüne

taşınmazın sadece kamu hizmetlerinde kullanılacağını ve aksi halde geri alınacağını belirten bir şerh koymalıdır. Yönetmelik gereğince, devredilen taşınmazlar hizmet süresi boyunca kullanılmalı, ancak tahsis amacının ortadan kalkması veya amacı dışında kullanılması halinde malik idare tarafından geri alınmalıdır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesi gereğince, tapu kütüğüne taşınmazın yalnızca kamu hizmetlerinde kullanılacağını, üçüncü kişilere devredilemeyeceğini ve amacı dışında kullanım halinde malik idare tarafından resen geri alınacağını belirten bir şerh konulmalıdır.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 5018 sayılı Kanun'un 45'inci maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) bendi uyarınca gerçekleştirilen bedelsiz devir işlemlerinde, tapu kütüğüne şerh konulması şartının yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bedelsiz devredilen taşınmazlara ilişkin tapu kütüğüne şerh konulması yönündeki çalışmaların 2025 yılı içerisinde tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Bedelsiz devredilen taşınmazlar için tapu kütüğüne şerh konulmaması, bu taşınmazların amacı dışında kullanılmasına veya üçüncü kişilere devredilmesine neden olabilecektir. Bu durum, malik idarenin taşınmaz üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve geri alma sürecinin zorlaşmasına yol açabilecektir. Bu nedenle, belediye tarafından bedelsiz olarak devredilen taşınmazlara ilişkin tapu kütüğüne, amacı dışında kullanım halinde taşınmazın resen geri alınacağına dair şerh konulması gerekmektedir.

BULGU 30: Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edilmesine rağmen, İdare tarafından işgalin önlenmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyeler dahil tüm kamu kurumlarının alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların işgal edilmesi halinde,

işgalci durumundaki kişilere ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve idarenin talebi üzerine taşınmazların en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilmesinin zorunlu kılındığı belirtilmiştir.

Bu doğrultuda, İdarenin işgal edilen taşınmazlarla ilgili olarak ecrimisil tahakkuk ettirmesi, işgalcilerin tahliyesi için mülki amire başvuruda bulunması ve gerektiğinde hukuki işlemleri başlatarak taşınmazları mevzuata uygun şekilde geri kazanması gerekmektedir.

Belediyeye ait taşınmazların işgal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla zabıta birimi ve taşınmaz biriminin katılımıyla bir komisyon oluşturularak sahada denetim yapılmıştır. Gerçekleştirilen denetimler sonucunda, İdareye ait bazı taşınmazların (özellikle canlı hayvan pazarı) işgal altında olduğu belirlenmiştir.

Diğer yandan, Mardin Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin yanında bulunan alanın, ilçeler arası yolcu taşıyan araçlar tarafından terminale uğramadan yolcu alıp indirmek amacıyla işgal edildiği görülmüştür. Mevzuata göre bu araçların terminale giriş yaparak faaliyet göstermesi ve terminal kullanım ücreti ödemesi gerekirken, denetim eksikliği nedeniyle terminal dışında hizmet vermeye devam ettikleri tespit edilmiştir. Bu durum, İdarenin terminal kullanım gelirinden mahrum kalmasına neden olmakta; ayrıca, işgalin gerçekleştiği alanda zabıta birimi bulunmasına rağmen gerekli müdahalenin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

İşgal edilen taşınmazlara yönelik herhangi bir işlem yapılmaması, mülkiyet hakkının kullanılmasını kısıtlayabilecek, kamu mallarının etkin yönetimini zorlaştırabilecek ve terminal kullanım zorunluluğunun uygulanmaması nedeniyle terminal gelirlerinde kayıplara yol açabilecektir. Ayrıca, işgallerin yaptırımsız kalması benzer uygulamaların artmasına zemin hazırlayabilecek; terminali kullanmadan faaliyet gösteren araçların düzensiz yolcu alıp indirmesi, şehir trafiğinde aksamalara ve güvenlik sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, işgal altında bulunan taşınmazlara ilişkin gerekli çalışmaların başlatıldığı ve bu çalışmaların 2025 yılı içerisinde tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

İdarenin, işgal edilen taşınmazlarla ilgili olarak ivedilikle işlem başlatarak ecrimisil tahakkuk ettirmesi, işgalcilerin tahliyesi için mülki amire başvuruda bulunması ve gerektiğinde hukuki süreçleri başlatarak taşınmazları kamu kullanımına kazandırması gerekmektedir.

BULGU 31: Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

İdarenin bazı işlemlerinde avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirildiği ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön Ödeme” başlıklı 35’inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü 55 Sıra no.lu Genel Tebliği’nin 3’üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılan kadar saklı tutulması ve Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, avans şeklinde ödeme istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemi olup, sürekli bir ödeme yöntemi değildir. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme

yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için de kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olacaktır.

Ayrıca, avans verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkûr maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanması gerekmektedir. Gider gerçekleştirildiğinde süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir. 2024 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı düşünüldüğünde, avans vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; bazı giderlerin (ilan-reklam hizmeti alımları, fotokopi makinesi alımı, yeni yıl mesajının yerel gazete ve internet sitelerinde ilan edilmesi işi vb.) gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde, avans şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadan avans verilmemesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, avans verilme şartları oluşmayan alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirilmemesi ve bahsi geçen alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 32: İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkân Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması

Yüklenici tarafından hazırlanıp mevzuatta belirtilen süre içinde idareye sunulması gereken iş programının, idare tarafından mevzuata uygun şekilde teslim alınmadığı ve bu durumun, yapılması gereken kontrollerin gerçekleştirilmesini engellediği belirlenmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş Programı" başlıklı 17'nci maddesinde, yüklenicinin yer tesliminden itibaren 15 gün içinde iş programını hazırlayarak idarenin onayına sunması gerektiği, idarenin uygun bulmaması halinde gerekçeleriyle birlikte yükleniciye bildirimde bulunarak bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulanmaksızın 5 gün ek süre verileceği, iş programının süresinde sunulmaması veya uygun bulunmaması durumunda ise

gecikilen her gün için sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yine Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin "İş programı" başlıklı 12'nci maddesinde ise; yüklenicinin iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım süreleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle, gün bazında yapılması gereken iş tutarlarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklerle uygun olarak hazırlayacağı ve programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde iş programlarının üzerinde bu programların idare tarafından ne zaman teslim alındığına ilişkin herhangi bir emare bulunmadığı gibi idare tarafından bu programlar teslim alındığında herhangi bir tutanak da düzenlenmediğinden mevzuatın gereği olarak yapılması gereken kontroller yapılamamaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; 2025 yılı içerisinde bahse konu işler için mevzuata uygun iş programlarının hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yüklenicinin taahhüdünü yerine getirip getirmediği iş programı ile ölçüleceğinden ve iş programında meydana gelen önemli gecikmeler sözleşmenin feshine neden olacağından, işin niteliğine uygun olarak iş programı yüklenici tarafından hazırlanarak öngörülen sürede idarenin onayına sunulmalı, idare tarafından ise iş programının zamanında sunulmasının kontrol edilmesini teminen iş programı ve revize iş programlarının teslimlerinin kayıt altına alınması ve bu kayıtlarda tarih belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 33: Mal Alımı ve Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin İle Yapılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere ve Kamu İhale Genel Tebliği'ne uyulmayarak bazı mal alımları ve yapım işlerinin kısımlara bölündüğü tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idareler tarafından ihale süreçlerinde saydamlık, rekabet, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanımının sağlanması, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmemesi ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde temel ihale

usullerinin açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü olduğu ifade edilmiştir.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Parasal limitler kapsamında yapılacak alımlar ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar" başlıklı 14'üncü maddesinde; parasal limitler dâhilinde yapılacak alımlarda, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda bu limitlerin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin edilmesi gereken mal, hizmet ve yapım işlerinin, doğrudan temin sınırlarının altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek 22'nci maddenin (d) bendine göre temin edilmesinin, Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve bu tür uygulamaların sorumluluk doğuracağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanunda bu özel hallerden biri olarak "*Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...*" şeklinde belirtilmiştir. (2024 yılında Büyükşehir Belediye sınırında olan idareler için söz konusu limit tutarı 622.756,00 TL'dir).

Yapılan incelemede, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri uygulanması gerekirken, alımların kısımlara bölünerek doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Aynı dönemde, aynı daire başkanlığı tarafından, aynı mahiyette birçok alım gerçekleştirilmiş olup, mevzuata aykırı alımlardan bazı örnekler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 12: Aynı Dönemde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Alım Yapan Birim	Ödeme Emri Tarihi	Alım Konusu	Tutar (KDV Hariç) (TL)
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	08.02.2024	Yedek Parça Alımı	444.709,00
	08.02.2024	Yedek Parça Alımı	345.723,00
Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	12.03.2024	İl Müftülüğüne Bağlı Nuri Saruhanoğulları Yatılı Kuran Kursu Yurdunun Doğalgaz Dönüşüm İşİ	622.000,00

	12.03.2024	İl Müftülüğüne Bağlı Sıracettin Akın Yatılı Kuran Kursu Yurdunun Doğalgaz Dönüşüm İşi	621.000,00
Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	21.03.2024	Mardin Fuar Alanında Çekilişte Hak Kazanan Vatandaşlarımıza Hediye Edilmek Üzere Kitap Alım İşi	620.400,00
	21.03.2024	Mardin Fuar Alanında Çekilişte Hak Kazanan Vatandaşlarımıza Hediye Edilmek Üzere Kitap Alım İşi	620.400,00
Sağlık İşleri Daire Başkanlığı	15.03.2024	Mardin İli Derik İlçesi Bozbayır Köyü Karabayır Mezrası Mezarlığı Bakım ve Onarım İşi	609.880,00
	15.03.2024	Mardin İli Artuklu İlçesi Saraçoğlu Mahallesi Mezarlığı Bakım ve Onarım İşi	608.700,00
	18.03.2024	Artuklu İlçesi Meteoroloji Mezarlığı ve Yeşilli İlçesi Tepebaşı Mezarlığı Bakım ve Onarım İşi	608.000,00
	19.03.2024	Dargeçit İlçesi Suçatı Mahallesi Başkaya Mezrası Mezarlığının Bakım ve Onarım İşi	578.000,00

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ihale usullerine ilişkin mevzuat hükümlerine azami hassasiyet gösterileceği ve doğrudan temin yönteminin yalnızca istisnai durumlarda kullanılacağı ifade edilmiştir.

Süreklilik arz eden alımlarda, önceki yılların alım miktarları ve tutarları dikkate alınmadan yapılan plansız alımlar, kamu kaynaklarının etkin kullanımını zorlaştırmaktadır. Doğrudan temin yöntemi, mevzuatta öngörülen istisnai durumlar dışında kullanılmaması gereken bir yöntem olmasına rağmen, sürekli bir uygulama haline getirilmesi rekabeti azaltmakta, denetim mekanizmalarının işleyişini zayıflatmakta ve hesap verebilirliği zedelemektedir. Parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünerek doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilmesi, Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırı olup, şeffaflığı zedelemekte ve idarenin mali yönetiminde belirsizlik yaratmaktadır.

Bu nedenle, süreklilik arz eden alımlarda önceki yılların alım verileri dikkate alınarak yılbaşında ihtiyaç planlaması yapılmalı ve tespit edilen yaklaşık maliyete göre Kanunda öngörülen ihale usulleri uygulanmalıdır. Doğrudan temin yöntemi yalnızca mevzuatta belirtilen istisnai durumlarla sınırlı tutulmalı, temel ihale usullerinin yerine geçecek sistematik bir uygulamaya dönüştürülmemelidir. Kamu alımlarının mevzuata uygun şekilde yürütülmesi, rekabet ortamının korunması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 34: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşleri ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

İdarenin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği ve belirli bir süreyi kapsayan hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme imzalamadığı belirlenmiştir.

11 Temmuz 2023 tarihli ve 32245 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in 4’üncü maddesinde, teslimi, sunumu veya yapımı belirli bir süre gerektiren alımlar ile 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Buna göre doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi ihtiva eden mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme yapılması idarenin takdirine bırakılmamış olup zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemede, idarenin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği ve belirli bir süreyi kapsayan hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme imzalamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, 2025 yılı içerisinde doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve gerçekleşmesi belli bir süre gerektiren yapım işleri ile hizmet alımlarında sözleşme yapıldığı ifade edilmiştir; ancak bu uygulamanın hayata geçirildiğine dair herhangi bir kanıtlayıcı evrak veya örnek sözleşme sunulmamıştır. Bu nedenle, söz konusu uygulamanın tüm alımlar için sistematik biçimde hayata geçirildiği ve bulguda belirtilen eksikliklerin tamamen giderildiği kanaatine varılamamış olup, bulgunun raporda yer alması gerekmektedir.

Sözleşme yapılmaması, tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesini zorlaştırmakta, hukuki uyumsuzluk riskini artırmakta ve kamu idaresi açısından hukuki güvenceyi ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle, doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belirli bir süreyi gerektiren hizmet alımları ile yapım işlerinde mevzuata uygun şekilde yüklenici ile sözleşme imzalanması gerekmektedir.

BULGU 35: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM-BEL-SEN) arasında akdedilen ve 11.06.2024.-31.12.2025 tarihlerini kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümler konulmuştur.

Anayasa'nın "1. Genel ilkeler" başlıklı 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 25/8/2021 tarihli kararının "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının birinci maddesinde bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir. Söz konusu Kararın ilgili bölümünde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'ndaki usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı tavan tutarına ilişkin düzenlemenin yapıldığı bunun dışında mali ve sosyal haklarla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan "sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ve ilgili sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinde“Diğer Haklar ve Ücretli İzinler ” başlıklı 25'inci maddesinde;

- a) 8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılır.
- b) 25 Kasım kadına yönelik şiddete hayır gününde tüm çalışan kadınlar izinli sayılırlar.
- c) Kadın çalışanlara her ay kendi belirleyecekleri Bir (1) gün regl izni kullanırlar.
- d) Çalışan bir den çok eşli evlilik yapar veya yapmış ise sözleşmeden doğan haklardan faydalandırılmayacaktır.
- e) Çalışanların Hizmet verdikleri alanlarda, halk ile daha iyi iletişim kurmalarını sağlamak amacıyla ana dillerde eğitim görmelerine belediye olanak sağlar.
- f) Belediye yönetimi ve çalışanlar verdiği hizmetlerde ekolojik dengeyi korumayı esas alır.
- g) Engelli çalışanlara 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde ve 10-16 Mayıs Engelliler Haftasının ilk iş gününde 1 (bir) gün olmak üzere izin kullandırılır.
- h) Çalışanların kullandıkları yıllık izinleri düzenleyen 657 sayılı kanunun 102. Maddesinde “Devlet memurlarının Yıllık İzin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (on yıl dahil) olanlar için 20gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür.” Denilmektedir. Çalışanların kullandıkları yıllık izin günlerine denk gelen; ulusal ve dini bayramlar yıllık izin sürelerine dahil edilmez.
- i) Çalışana; amca, hala, dayı, teyze, dede, babaanne ve anneanne vefatı halinde belgelemek kaydıyla il içinde 1 gün, il dışında 3 gün ölüm izni verilir.
- j) Eşi doğum yapan erkek çalışanın resmi babalık izni haricinde 2 gün ücretli izin verilir.
- k) Kanuni olarak güvence altında olmayan din ve inançlara mensup çalışanların dini bayramlarında talep etmesi halinde idare tarafından çalışana idari izin verilir.
- l) İşveren, başta 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddete Karşı Uluslararası Mücadele ve Dayanışma Günü olmak üzere yıl içinde periyodik olarak kadına yönelik toplumsal cinsiyet temelli; ayrımcılık, şiddet ve tacizin önlenmesi ve farkındalığın artırılması amacıyla tüm

çalışanlara karma eğitimleri sendika ile koordineli olarak yapar. Ayrıca sendikanın yapacağı etkinliklerde araç, gereç ve salon tahsis eder, gerekli kolaylıkları sağlar.

m) Doğum yapan kadın çalışana resmi analık izni haricinde sekiz (1) hafta ücretli izin verilir. Yazılı talep halinde 1 haftası diğer ebeveyne kullandırılır. Bu izin resmi analık izni bitim tarihinden itibaren ara verilmeden kesintisiz kullandırılır. Kadının talebi halinde; 13.04.2016 tarih ve 29683 sayılı resmi gazetede yayınlanan Kamu Personeli Genel Tebliği nin Doğum sebebiyle verilecek izinler maddesinin © bendinde belirtilen Yarım Gün izin hakkı tüm analık izinlerinin bitiminden itibaren kullandırılır. Bu maddeden, sözleşmenin imzalandığı tarihte analık izinde olan kadın çalışanlarda faydalanır.

n) Doğum yapan kadın çalışan, resmi süt izni bitim tarihinden itibaren ilk altı (6) ay günde 3 saat, ikinci altı (6) ay günde 2 saat süt izni kullanır. Süt izni kullanımında annenin saat seçim hakkı vardır ve talep ederse haftada bir gün topluca kullanabilir.

o) Birinci derece yakını (anne, baba, eş, çocuk) engelli olan çalışanlara izin konusunda kolaylık sağlanır.

p) Yükseköğrenim (ön lisans, lisans, lisans üstü) gören çalışanlara izin konusunda kolaylık sağlanır, sınav günlerinde sınava gireceğini belgelemek şartıyla il içinde bir (1) gün, sınav yerinin il dışında olması durumunda iki (2) gün ve üzeri olan idari izinler mazeret izninden düşülmek üzere İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğüne bildirilir.

q) Çalışana ev değiştirme durumunda belgelemek şartıyla yılda bir kez 1 gün taşınma izni verilir.

r) Çalışanın yakını (anne, baba, eş, çocuk) hastalandığında belgelendirmek şartıyla ilgili personele işveren tarafından gerekli kolaylık sağlanır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, idare ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm Bel- Sen) arasında akdedilen ve 11.06.2024-31.12.2025 tarihlerini kapsayan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde “ Diğer Haklar ve Ücretli İzinleri” başlıklı 25 inci maddesinde yer alan hükümler idare tarafından 04.11.2024 tarihinden itibaren uygulamaktan vazgeçilmiş olup, yeni yapılacak Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde 4688 sayılı Kanun Hükümlerine riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı ve 4688 sayılı Kanun'a

aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

BULGU 36: Yüklenicinin Katı Atık Düzenli Depolama Tesisini ile İlgili Sözleşmeden Kaynaklanan Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi ve İdarenin Gerekli Denetim ve Yaptırımları Uygulamaması

İdareye ait katı atık düzenli depolama alanı içerisinde belirlenen taşınmazın, katı atık bertaraf tesisinin işletme hakkı ile birlikte 25 yıl süreyle kiraya verilmesi işi, 2019 yılında 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmiştir. Yapılan incelemelerde, söz konusu ihaleye ilişkin mevzuata aykırı hususların bulunduğu tespit edilmiş olup, bu hususlara aşağıda yer verilmiştir.

A. Yüklenicinin Sızıntı Suyu Arıtma Tesisini Yapımına İlişkin Taahhüdünü Yerine Getirmemesine Rağmen İdare Tarafından Sözleşmesinin Feshedilmemesi

Yüklenicinin sözleşme gereği yapması gereken sızıntı suyu arıtma tesisini inşa etmediği, ancak buna rağmen idare tarafından sözleşmenin feshedilmediği tespit edilmiştir.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmenin "Sözleşmenin Konusu" başlıklı 2'nci maddesinde, yüklenicinin Mardin Büyükşehir Belediyesi katı atık düzenli depolama alanında belirlenen işleri yapmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Sözleşmenin "Sözleşmenin Konusu" başlıklı 2'nci maddesinin 2.3'üncü bendinde, yüklenicinin sızıntı suyu arıtma tesisini yapma ve işletme yükümlülüğü bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca, bu kapsamda atık kabulü, makine ve ekipman kullanımı ile ara örtü, günlük örtü, serme ve sıkıştırma işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sözleşmenin "Tesisin Yapımı ve Sözleşmenin Süresi" başlıklı 6'ncı maddesinde, yüklenicinin sızıntı suyu arıtma tesisini, EPDK izni dahil olmak üzere gerekli tüm izinleri aldıktan sonra en geç 540 gün içinde tamamlayarak faaliyete geçirmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Sözleşmenin "Süre ve Cezalar" başlıklı 18'inci maddesinde, yüklenicinin sızıntı suyu arıtma tesisini 540 gün içinde tamamlamaması halinde, gecikilen her gün için 500 TL cezai müeyyide uygulanacağı ve bu cezanın 15 gün içinde idareye ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, sözleşme hükümlerine göre, yüklenici sızıntı suyu arıtma tesisini yapmak ve işletmekle yükümlüdür. Bu tesisin, EPDK izni dahil tüm gerekli izinler alındıktan sonra en geç 540 gün içinde tamamlanarak faaliyete geçirilmesi gerekmektedir. Sürenin aşılması durumunda, gecikilen her gün için 500 TL cezai müeyyide uygulanacağı ve bu cezanın 15 gün içinde idareye ödenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde, yüklenicinin taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde, idarece en az 10 gün süreli ve gerekçeleri açıkça belirtilen bir ihtar çekileceği, yüklenicinin bu ihtara rağmen yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda ise protesto çekmeye ve mahkeme kararı almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği hükme bağlanmaktadır. Ayrıca, gelir kaydedilen kesin teminatın yüklenicinin borcuna mahsup edilemeyeceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerden görüldüğü üzere, sözleşme hükümleri gereğince, EPDK izni 15.10.2020 tarihinde alınmış olup, bu tarihten itibaren en geç 540 gün içinde tesisin tamamlanarak faaliyete geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, tesisin 08.04.2022 tarihine kadar tamamlanması gerekirken, yüklenicinin sözleşmeden doğan yükümlülüğünü yerine getirmediği belirlenmiştir. Belirlenen sürenin üzerinden yaklaşık 1.000 gün (31.12.2024 tarihi esas alınarak hesaplanmıştır) geçmesine rağmen, tesisin inşa edilmediği, herhangi bir ilerleme kaydedilmediği ve bu duruma rağmen idare tarafından sözleşmenin feshedilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yükleniciye bulguda belirtilen eksikliklerin bildirildiği, bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla 15 günlük süre verilerek ihtarda bulunduğu ve verilen süre içinde yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edildiği belirtilmiştir. Ayrıca, eksikliklere karşılık gelen ceza tutarlarının hesaplandığı ve tahsil yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Ancak, bu açıklamalara rağmen, yüklenicinin sözleşmeden doğan yükümlülüklerini süresi içinde yerine getirmediği, buna karşın sözleşmenin halen feshedilmediği, kesin teminatın gelir kaydedilmediği ve hesabın tasfiye edilmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca, ihtar sonrasında herhangi bir yaptırım uygulandığına veya hukuki sürecin başlatıldığına dair bilgi ya da belge sunulmamıştır.

Dolayısıyla, idare cevabında belirtilen hususlar, bulguda ele alınan temel eksikliklerle örtüşmemektedir. Zira bulguda esasen yüklenicinin yükümlülüklerini uzun süre yerine getirmemesine rağmen sözleşmeye ilişkin zorunlu yaptırımların uygulanmadığı eleştirilmiştir. Buna karşın idare, yalnızca ceza tahsiline yönelik bir işlem den söz etmekte; bu yönüyle verilen cevap, tespitin gerektirdiği düzeyde bir çözüm ortaya koymamaktadır.

Sızıntı suyu arıtma tesisinin inşa edilmemesi ve idare tarafından sözleşme hükümlerine uygun yaptırımların uygulanmaması, çevresel ve idari bazı sorunların ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Katı atık düzenli depolama alanında biriken sızıntı sularının arıtılmadan doğaya bırakılması, yeraltı ve yüzey sularının kirlenmesine neden olabilecek ve bu durum çevre ile halk sağlığı açısından risk oluşturabilecektir. Ayrıca, sözleşme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi, idarenin mali kayıplar yaşamasına, ihale süreçlerine olan güvenin zedelenmesine ve benzer projelerde yüklenicilerin taahhütlerini yerine getirme konusundaki sorumluluk bilincinin zayıflamasına neden olabilecek; tüm bu durumlar idarenin hizmet kalitesini olumsuz etkileyebilecektir.

İdarenin, sözleşme hükümleri ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi doğrultusunda hareket ederek yükleniciye, gerekçeleri açıkça belirtilmek suretiyle en az 10 gün süreli bir ihtar çekmesi gerekmektedir. Bu ihtara rağmen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde, sözleşmenin feshedilmesi, kesin teminatın gelir kaydedilmesi ve hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi yönünde işlem tesis edilmesi uygun olacaktır. Ayrıca, sözleşmede öngörülen cezai müeyyidelerin uygulanması ve sürecin hukuki çerçevede sürdürülmesi önem arz etmektedir.

B. Katı Atık Bertaraf Tesisinin Çevre İzin ve Lisansına Sahip Olmaması

Katı atık düzenli depolama tesisinin çevre izin ve lisansına sahip olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde, üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıklarını

alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı olarak vermesi uygun görülmeyen tesislerin, atıklarını yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere uygun şekilde arıtmak, bertaraf etmek veya ettirmekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca, bu tesislerin faaliyette bulunabilmesi için çevre izin ve lisansı almasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Faaliyetlerin durdurulması" başlıklı 15'inci maddesinde ise, çevre izni veya çevre izin ve lisansı bulunmayan tesislerin süre verilmeksizin durdurulacağı belirtilmiş, çevre ve insan sağlığı açısından tehlike oluşturan faaliyetlerin ise derhal durdurulması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği'nin "Çevre izni veya çevre izin ve lisansına tabi işletmeler" başlıklı 5'inci maddesinde, Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer alan işletmelerin çevre izni veya çevre izin ve lisansı almasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. Ek-1 listesinde yer alan atık düzenli depolama tesislerinin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan çevre izin ve lisansı almak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Geçici faaliyet belgesi, çevre izni veya çevre izin ve lisansı belgesi vermeye yetkili merciler" başlıklı 6'ncı maddesinde, Ek-1 kapsamındaki işletmelere çevre izin ve lisans belgelerinin Bakanlık tarafından verileceği hükme bağlanmıştır.

Bu doğrultuda, Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği'nin Ek-1 listesinde yer alan katı atık düzenli depolama tesisinin, faaliyetlerine devam edebilmesi için çevre izin ve lisansı alması zorunludur. Ancak yapılan incelemelerde, söz konusu tesisin bu izin ve lisanslara sahip olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yükleniciye bulgu kapsamında belirtilen eksikliklerin bildirildiği, bunların giderilmesi için 15 günlük süre verilerek ihtarda bulunulduğu ve verilen sürede yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edildiği ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu eksiklikler için sözleşmede öngörülen ceza tutarlarının hesaplandığı ve tahsil yoluna gidileceği belirtilmiştir.

Ancak, katı atık düzenli depolama tesisinin çevre izin ve lisansına sahip olmadan faaliyet göstermesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun açık hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Mevzuata göre, bu durum yalnızca cezai yaptırımlarla geçirilemez; tesisin faaliyetinin süre verilmeksizin durdurulması ve izin süreçlerinin tamamlanması yönünde işlem yapılması gerekmektedir.

İdare tarafından yapılan açıklamada ise, söz konusu ciddi mevzuat ihlaline yönelik olarak herhangi bir çevre izni ya da lisans alma sürecinin başlatıldığına veya çevre mevzuatı çerçevesinde işlem tesis edildiğine dair bir bilgi ya da belge sunulmamıştır. Bu nedenle verilen cevabın, bulguda belirtilen temel sorunla doğrudan örtüşmediği ve gerekli idari/hukuki işlemlerin başlatıldığına dair somut bir güvence vermediği görülmektedir.

Sonuç olarak, çevre izin ve lisansı olmaksızın faaliyet gösterilmesi gibi ağır bir mevzuat ihlali karşısında, yalnızca ceza hesaplanarak tahsil yoluna gidilmesi yeterli görülmemekte; tesisin faaliyetine devam edebilmesi için çevre izin ve lisans sürecinin başlatıldığını ve sonuçlandırıldığını gösteren bilgi ve belgelerin sunulması gerekmektedir.

Çevre izin ve lisansına sahip olmadan faaliyet gösteren katı atık düzenli depolama tesisi, çevresel ve idari açıdan çeşitli riskler barındırmaktadır. Öncelikle, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Faaliyetlerin durdurulması" başlıklı 15'inci maddesi gereğince, çevre izni veya çevre izin ve lisansı bulunmayan tesislerin süre verilmeksizin durdurulması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu doğrultuda, tesisin izin ve lisans alınmadan faaliyetlerine devam etmesi, mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, idari yaptırımlara maruz kalma riskini doğurmaktadır.

Bunun yanı sıra, çevre izin ve lisansı bulunmayan bir tesisin faaliyetleri, atık yönetim süreçlerinin denetlenememesine ve çevresel zararların önlenememesine neden olabilir. Sızıntı suyu yönetimi, hava emisyonları ve atık depolama süreçleri mevzuata uygun şekilde kontrol edilmediği takdirde, çevre ve insan sağlığı açısından ciddi tehlikeler oluşabilir. Ayrıca, tesisin faaliyetlerinin durdurulması halinde katı atık bertaraf hizmetlerinde aksama yaşanması ve bölgedeki atık yönetim süreçlerinin olumsuz etkilenmesi riski de bulunmaktadır.

İdare tarafından, çevre izni veya çevre izin ve lisansı bulunmayan tesislerin faaliyetlerinin durdurulacağı yönündeki mevzuat hükmü doğrultusunda, tesisin çevre izin ve lisansını almasına yönelik gerekli işlemlerin başlatılması önem arz etmektedir.

C. Yüklenici Tarafından Çöp Sızıntı Suyunun Arıtılmadan Alıcı Ortama Deşarj Edilmesi ve İdare Tarafından Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

Yüklenicinin tesiste biriken çöp sızıntı suyunu arıtma işlemine tabi tutmadan alıcı ortama deşarj ettiği, ancak idarenin bu durumu engellemek için gerekli yaptırımları uygulamadığı tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirlenme yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü atık ve artığın çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak alıcı ortama verilmesinin yasak olduğu hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un "İdari nitelikteki cezalar" başlıklı 20'nci maddesinde, atıklarını yönetmeliklere aykırı şekilde bertaraf edenlere 433.018 TL ile 1.732.078 TL arasında idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, atıkların alıcı ortamlara dökülmesi, doğrudan dolgu yapılması ve depolanması suretiyle çevrenin kirlenmesinin yasak olduğu hükme bağlanmıştır. Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine göre, çöp sızıntı sularının mevzuata uygun şekilde bertaraf edilmemesi çevre mevzuatına aykırılık teşkil etmekte olup, idari yaptırımlara tabi olması gerekmektedir. Bu çerçevede, çöp sızıntı suyunun kaçak şekilde alıcı ortama deşarj edilmesi durumunda yükleniciye idari para cezası uygulanması ve gerekli çevresel önlemlerin alınması zorunludur.

Sözleşmenin "Süre ve Cezalar" başlıklı 18'inci maddesinin 18.6'ncı fıkrasında, çöp sızıntı suyunun arıtılmadan alıcı ortama deşarj edilmesi durumunda, Çevre Kanunu ve ilgili yönetmeliklere aykırı fiiliyetlerden yüklenicinin doğrudan sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi (MARSU) tarafından yapılan denetimler sonucunda, 2024 yılı içerisinde yüklenicinin çöp sızıntı suyunu izinsiz şekilde deşarj ettiği tespit edilmiş ve bu doğrultuda Kirlilik Önleme Payı tahakkuk ettirildiğini gösteren tutanaklar düzenlenmiştir. İdare ile MARSU'nun koordineli çalışmaları kapsamında, yüklenicinin çevre mevzuatına aykırı faaliyetleri kayıt altına alınmıştır.

Ancak, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümleri gereğince, çöp sızıntı suyunun kaçak şekilde alıcı ortama deşarj edilmesi durumunda yükleniciye idari para cezası uygulanması ve gerekli çevresel önlemlerin alınması zorunlu olmasına rağmen, yapılan incelemelerde söz konusu fiil nedeniyle yükleniciye herhangi bir yaptırım uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yükleniciye bulguda belirtilen eksikliklerin bildirildiği, 15 günlük süre verilerek ihtarla bulunulduğu ve bu süre içinde yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edildiği ifade edilmiştir. Ayrıca, eksikliklere karşılık gelen ceza tutarlarının hesaplandığı ve tahsil yoluna gidileceği belirtilmiştir.

Ancak, bulguda esas olarak çöp sızıntı suyunun mevzuata aykırı şekilde alıcı ortama deşarj edilmesine rağmen idare tarafından gerekli çevresel ve idari yaptırımların uygulanmadığı hususu eleştirilmiştir. Bu kapsamda, yalnızca ceza hesaplanarak tahsilat yoluna gidileceğinin belirtilmesi, ilgili çevre mevzuatının ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü sorumlulukların yerine getirildiğini göstermemektedir.

Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelikler, bu tür ihlallerin tespit edilmesi halinde idari para cezalarının uygulanmasını ve çevreye verilen zararın önlenmesine yönelik somut tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmaktadır. Buna karşın, idare tarafından yükleniciye söz konusu fiili nedeniyle herhangi bir idari yaptırım uygulandığına veya çevresel risklerin bertaraf edilmesine yönelik bir işlem yapıldığına dair bilgi veya belge sunulmamıştır.

Dolayısıyla, idare tarafından verilen cevapta yer alan açıklamalar, çöp sızıntı suyunun arıtılmadan alıcı ortama deşarj edilmesi gibi ciddi bir çevresel ihlal karşısında alınması gereken tedbirleri ve uygulanması gereken yaptırımları kapsamamakta; bu haliyle bulguda yer verilen tespit ve önerileri karşılamamaktadır.

Çöp sızıntı suyunun mevzuata aykırı şekilde alıcı ortama deşarj edilmesine karşı gerekli yaptırımların uygulanmaması hem çevresel hem de idari birçok soruna yol açabilir. Öncelikle, arıtılmadan doğaya bırakılan sızıntı suyu, yeraltı ve yüzey sularının kirlenmesine neden olarak ekosistem üzerinde geri dönüşü zor zararlar oluşturabilir ve halk sağlığını tehdit edebilir. Ayrıca, mevzuat gereği uygulanması gereken idari yaptırımların ihmal edilmesi, idarenin çevre yönetim sorumluluklarını yerine getirmediği anlamına gelerek, idari denetimlerde eksiklik olarak değerlendirilebilir ve hukuki yükümlülüklerle yol açabilir. Bunun yanı sıra, yüklenicinin benzer fiilleri tekrar etmesine sebebiyet verebileceği gibi, çevre mevzuatına aykırı uygulamaların caydırıcılığını da azaltabilir. Bu durum, idarenin çevresel yönetim konusunda yeterli denetim yapmadığı algısını oluşturarak kurumsal itibar kaybına ve çevreyle ilgili olası şikâyetlerin artmasına neden olabilir.

İdarenin, yüklenicinin çevre mevzuatına aykırı faaliyetlerini engellemek için gerekli yaptırımları uygulaması, çöp sızıntı suyunun mevzuata uygun şekilde bertaraf edilmesini sağlaması ve benzer ihlallerin tekrarlanmaması için etkin denetim mekanizmaları oluşturması gerekmektedir.

D. Yüklenicinin Katı Atık Ön Ayrıştırma Tesisi Kurma Yükümlülüğünü Yerine Getirmemesi

Yüklenicinin sözleşme gereği kurulması zorunlu olan katı atık ön ayrıştırma tesisini taahhüt edilen süre içerisinde kurmadığı ve faaliyete geçirmedeği tespit edilmiştir.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmenin "Sözleşmenin Konusu" başlıklı 2'nci maddesinde, yüklenicinin Mardin Büyükşehir Belediyesi katı atık düzenli depolama alanında belirlenen işleri yapmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Sözleşmenin "Sözleşmenin Konusu" başlıklı 2'nci maddesinin 2.6'ncı bendinde, yüklenicinin katı atık ön ayrıştırma tesisi kurma yükümlülüğü bulunduğu ifade edilmiştir.

Sözleşmenin "Tesisin Yapımı ve Sözleşmenin Süresi" başlıklı 6.4'üncü maddesinde, yüklenicinin katı atık ön ayrıştırma tesisini yer teslim tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde tamamlayarak faaliyete geçirmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde, yüklenicinin taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde, idarece en az 10 gün süreli ve gerekçeleri açıkça belirtilen bir ihtar çekileceği, yüklenicinin bu ihtara rağmen yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda ise protesto çekmeye ve mahkeme kararı almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği hükme bağlanmaktadır. Ayrıca, gelir kaydedilen kesin teminatın yüklenicinin borcuna mahsup edilemeyeceği belirtilmektedir.

Sözleşme hükümlerine göre, yükleniciye yer teslimi 20.12.2019 tarihinde yapılmış olup, katı atık ayrıştırma tesisinin en geç 20.12.2024 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir. Ancak, belirlenen sürenin dolmasına rağmen 31.12.2024 tarihi itibarıyla tesisin kurulmadığı tespit edilmiştir.

Ancak, sözleşmede bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde uygulanacak herhangi bir yaptırım hükmünün yer almadığı görülmüştür. Bu durum, yüklenicinin sözleşmeye aykırı hareket etmesine rağmen idare tarafından yaptırım uygulanamamasına ve yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak adına hukuki süreçlerin zorlaşmasına neden olabilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yükleniciye bulguda belirtilen eksikliklerin bildirildiği, eksikliklerin giderilmesi amacıyla 15 günlük süre verilerek ihtarda bulunulduğu ve bu süre içerisinde yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edildiği belirtilmiştir. Ayrıca,

söz konusu eksikliklere karşılık gelen ceza tutarlarının hesaplandığı ve tahsil yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda esas olarak yüklenicinin, sözleşme ile taahhüt ettiği katı atık ön ayrıştırma tesisini 5 yıllık yasal süresi içinde kurmaması ve bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde uygulanacak bir yaptırım hükmünün sözleşmede yer almaması nedeniyle, idarenin etkin şekilde müdahale edememesi eleştirilmiştir. Bu yönüyle idare tarafından verilen cevap, yalnızca genel nitelikte bir ihtar ve ceza sürecine işaret etmekte; ancak yükümlülüğün gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak amacıyla somut bir hukuki veya idari süreç yürütüldüğüne ilişkin herhangi bir bilgi ya da belge sunulmamaktadır.

Dolayısıyla, idarenin cevabı, yüklenicinin sözleşmeye aykırı davranışı sonucunda ortaya çıkan durumu düzeltmeye veya taahhüdün ifasını sağlamaya yönelik yeterli ve bağlayıcı bir yaklaşım sergilememekte; bu yönüyle bulguda ifade edilen temel eksiklikleri karşılamamaktadır.

İdarenin, yüklenicinin sözleşme hükümlerine uygun olarak katı atık ön ayrıştırma tesisini kurmasını sağlamak için gerekli adımları atması gerekmektedir. Bu kapsamda, öncelikle sözleşmede belirlenen yükümlülüğün yerine getirilmemesi nedeniyle hukuki ve idari süreçlerin başlatılması, yükleniciye gerekli bildirimlerin yapılarak yükümlülüğünü yerine getirmesi için süre verilmesi ve sürenin sonunda herhangi bir ilerleme kaydedilmemesi halinde sözleşme hükümleri çerçevesinde fesih ve cezai yaptırımların uygulanması sağlanmalıdır. Ayrıca, benzer durumların tekrar yaşanmaması adına gelecekte yapılacak sözleşmelerde bu tür yükümlülüklerle ilişkin açık ve bağlayıcı yaptırımların belirlenmesi önem arz etmektedir.

E. İş Programının Süresinde Sunulmaması

Yapılan incelemelerde, iş programının süresi içinde sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yüklenici ile idare arasında imzalanan sözleşmenin "İş Programı" başlıklı 8'inci maddesinde, yüklenicinin üstlendiği işleri belirli bir plan çerçevesinde yürütmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin imzalanmasını takip eden 15 iş günü içinde iş programını hazırlayarak idarenin onayına sunması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemelerde, sözleşmenin 11.12.2019 tarihinde imzalandığı, bu doğrultuda iş programının en geç 26.12.2019 tarihine kadar idareye sunulması gerektiği belirlenmiştir.

Ancak, yüklenici tarafından iş programının 11.03.2021 tarihinde gecikmeli olarak teslim edildiği tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, ihale dokümanlarında iş programının geç sunulması halinde uygulanacak herhangi bir yaptırıma ilişkin bir düzenleme bulunmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, yükleniciye bulguda belirtilen tüm eksikliklerin bildirildiği, eksikliklerin giderilmesi amacıyla 15 günlük süre verilerek ihtarda bulunduğu ve süresi içinde yükümlülüklerin yerine getirilmediğinin tespit edildiği belirtilmiştir. Ayrıca eksikliklere karşılık gelen cezaların hesaplandığı ve tahsil yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu cevap, iş programının süresinde sunulmaması yönündeki bulgu ile doğrudan örtüşmemektedir. Zira bulguda, yüklenicinin iş programını mevzuatta öngörülen 15 iş günü içinde sunmadığı, buna rağmen sözleşme ve ihale dokümanlarında bu gecikmeye yönelik herhangi bir yaptırım öngörülmemiş olmasının, sürecin denetimi ve ilerleyişi açısından risk oluşturduğu ifade edilmiştir. İdarenin cevabında ise, iş programının süresinde sunulmamasına ilişkin herhangi bir değerlendirme yer almamakta; ayrıca bu hususa özgü olarak nasıl bir tedbir alındığı ya da benzer gecikmelerin önlenmesi için ne gibi düzenlemeler yapılacağı açıklanmamaktadır.

Dolayısıyla, idarenin cevabı, iş programının zamanında sunulmaması fiiline ilişkin tespiti karşılamamakta ve bu gecikmeye ilişkin mevzuatta yer almayan yaptırım eksikliğini giderecek bir uygulamayı ortaya koymamaktadır.

İş programının süresinde sunulmaması, işin planlı ve koordineli yürütülmesini güçleştirerek proje sürecinde aksamalara yol açabilecektir. Bu durum, idarenin iş ilerleyişini takip ve denetim imkânlarını da zayıflatabilecek; ayrıca uygulama sürecindeki belirsizlikler nedeniyle işin gecikmesi riskini doğurabilecektir.

İdarenin, iş programının süresinde sunulmasını sağlamak amacıyla sözleşme ve ihale dokümanlarında iş programının geç sunulması halinde uygulanacak yaptırımlara ilişkin açık hükümler belirlemesi gerekmektedir. Ayrıca, yüklenicinin iş programını zamanında sunup sunmadığını düzenli olarak takip etmesi ve gecikme durumunda yazılı uyarıda bulunarak gerekli tedbirleri alması önem arz etmektedir.

BULGU 37: Elektrik Dağıtım Tesis ve Bakım Giderlerinin İlgili Şirketten Talep Edilmemesi ve Trafoların Devredilmemesi Nedeniyle Bakım Giderlerinin İdare Tarafından Karşılanması

Dağıtım şirketi tarafından karşılanması gereken ancak idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili şirketten talep edilmediği, trafoların devredilmemesi nedeniyle bakım giderlerinin de idare tarafından üstlenildiği ve bu giderlerin ilgili dağıtım şirketinden tahsil edilmesine yönelik herhangi bir girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde, dağıtım şirketinin belirlenen bölgede elektrik dağıtımından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin 3’üncü maddesinde ise dağıtım tesislerinin, iletim hatlarının sona erdiği noktadan itibaren başlayarak tüketicilere kadar uzanan ve dağıtım şirketinin sorumluluğunda bulunan elektrik şebekesi olduğu belirtilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin “Dağıtım tesisi sınırları” başlıklı 15’inci maddesinde, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizatın tüketicinin mülkiyetinde olduğu, bağlantı noktası ve sonrasındaki hattın ise dağıtım tesisine dahil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dağıtım şirketi, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjiyi bina giriş noktasına, orta gerilim seviyesinden bağlı tüketiciler için ise şalt sahasının bittiği noktadan itibaren nihayet direğine kadar getirmekle yükümlüdür. Bu kapsamda, her iki gerilim seviyesinde de bağlantı noktasına kadar olan enerji iletim ve trafo maliyetleri dağıtım şirketine aittir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin 10’uncu maddesinde, dağıtım şirketinin enerji taleplerini meskûn mahal içinde ve dışında farklı zaman dilimlerinde karşılaması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, 10/A maddesinin 4-c fıkrasına göre, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderleri bazı durumlarda bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanabilmektedir.

Yönetmeliğin 21’inci maddesinde, hangi durumlarda başvuru sahiplerinin yeni yatırımları finanse edebileceği ve dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis yapım sözleşmesi imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10/B maddesi gereğince, bağlantı hattı kullanıcı tarafından tesis edilecekse, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra bağlantı hattı dağıtım şirketine devredilmiş sayılır. Meskûn mahal dışındaki 500 metreyi aşan orta gerilim bağlantı hatları ise beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve ardından dağıtım şebekesine dahil edilir.

Ayrıca, Yönetmelik'in 37'nci maddesine göre, kullanıcı tarafından tesis edilen dağıtım tesislerinin işletme, bakım ve onarımı dağıtım şirketi tarafından yapılır. EPDK'nın 01.02.2019 tarihli açıklamasında, trafo tesis ve bakım giderlerinin elektrik tüketim faturalarına dahil olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, idare tarafından karşılanan trafo tesis ve bakım giderlerinin dağıtım şirketinden talep edilmesi ve trafoların devredilerek idarenin bakım maliyetine katlanmaması gerekmektedir. Aksi halde, idare mükerrer olarak trafo tesis ve bakım bedeli ödemek durumunda kalacaktır.

Yapılan incelemelerde, enerji müsaadesi alınabilmesi için dağıtım şirketi tarafından karşılanması gereken ancak çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili şirketten talep edilmediği, ayrıca idareye ait iki trafonun dağıtım şirketine devredilmemesi nedeniyle 2024 yılında bakım ve onarım giderleri kapsamında toplam 799.848,00 TL harcama yapıldığı ve bu tutarın da idare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Buna rağmen, söz konusu giderlerin ilgili dağıtım şirketinden tahsil edilmesi yönünde herhangi bir çalışma yapılmadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, dağıtım şirketinin sorumluluğunda olan trafo alanlarına ilişkin gerekli çalışmalara başlandığı ve sürecin ilgili mevzuat çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmiştir.

İdarenin, dağıtım şirketinin sorumluluğunda olan ancak kendi bütçesinden karşılanan yatırım tesis giderlerini tespit ederek, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde dağıtım şirketinden kanuni faiziyle birlikte talep etmesi ve söz konusu giderlerin geri alınmasını sağlaması gerekmektedir. Ayrıca, bakım ve onarım maliyetlerinden kaçınmak için trafoların dağıtım şirketine devredilmesi ve bu süreçlerin takibine yönelik gerekli idari ve hukuki adımların atılması gerekmektedir.

BULGU 38: Kamu Konutlarının Tahsisinde Uygulama Hatalarının Bulunması

Kuruma ait sıra tahsisli konutların, mevzuatta belirlenen azami oturma süresi olan beş yılın üzerinde kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nda, kamu konutlarının tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkelerin belirlenmiştir. Kanun'un kapsamına belediyeler de dahil edilmiş olup, kamu konutlarının özel, görev, sıra ve hizmet tahsisli olmak üzere gruplandırıldığı ve tahsis işlemlerinin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'na göre, kamu konutları tahsis esasına göre üç gruba ayrılmaktadır:

- Görev tahsisli konutlar, belirli makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi, yetki ve sorumlulukları gereği tahsis edilen konutlardır.
- Sıra tahsisli konutlar, hizmet süresi, önceki konut kullanım durumu, çocuk sayısı ve aile geliri gibi kriterlere göre puanlama esasına dayalı olarak tahsis edilen konutlardır.
- Hizmet tahsisli konutlar, ulaşım ve iskân imkanları kısıtlı, sosyal ve ekonomik zorlukları olan bölgelerde görev yapan veya sürekli görev başında bulunması gereken personele tahsis edilen konutlardır.

2946 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre, özel, görev ve hizmet tahsisli konutlarda, tahsise esas olan görev devam ettiği sürece oturulabilir. Sıra tahsisli konutlarda ise oturma süresi beş yıl ile sınırlıdır. Ancak, beş yılın tamamlanmasından sonra konutta oturacak başka bir hak sahibinin bulunmaması halinde, süre belirtilmeksizin ve şartlı olarak oturmaya devam edilmesine izin verilebilir.

Kuruma ait sıra tahsisli konutları, konutu kullanma hakkı doğan personelin başvuruda bulunmasına rağmen, süresi dolan kişilerin tahliyesi sağlanmaksızın, Kanun'da belirlenen azami oturma süresi olan beş yılı aşacak şekilde 20 yılın üzerinde kullanan personeller bulunduğu tespit edilmiştir. Oysa mevzuata göre, bu sürenin yalnızca yeni bir hak sahibinin bulunmaması halinde belirsiz süreli olarak uzatılabileceği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, sıra tahsisli konutlarda oturma süresine ilişkin mevzuat hükümlerine bundan sonraki süreçte riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sıra tahsisli konutlarda oturma süresi dolan personelin tahliyesi sağlanarak konut tahsisinde mevzuata uygunluk sağlanması ve hak sahibi olan personellerin mağduriyetinin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 39: Muhtelif Avansların Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmaması ve Süresinde Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması

Harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların, mevzuatta belirtilen sürede mahsup edilmediği ve süresinde kapatılmayan avanslar için gecikme zammı uygulanmadığı belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "16 Ön ödemeler" başlıklı 123'üncü maddesinde; ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalan giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği; ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtilen ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Ön ödemelerde mahsup süresi ve sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu, mutemetlerin işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin mutemede verilen avansların mahsubu ile ilgili 125'inci maddesinde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans tutarları mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilerek durumun mutemedin bağlı olduğu daireye bildirileceği ve bu mutemede varsa gecikme zammı dâhil avansın mahsubu yapılncaya kadar bir daha avans verilemeyeceği veya adına kredi açılmayacağı ayrıca mutemet hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avanslardan, mevzuatta belirtilen sürelerde mahsup edilmeyenlerin bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca mahsup edilmeyen iş avans ve kredilerinin, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na aktarılmayarak 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği ve bu nedenle gecikme zammı yaptırımının uygulanmadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bundan sonraki süreçte benzer gecikmelerin yaşanmaması adına gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Mutemetlere verilen iş avanslarının mevzuatta belirtilen sürelerde mahsup edilmesi, süresinde mahsup edilemeyen avansların ilgili mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar hesabına kişi borcu olarak kaydedilerek 6183 sayılı Kanuna göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 40: Personele Verilen Avansların İlgili Hesapta İzlenmemesi

Yapılan incelemelerde, idare tarafından personele verilen geçici görev yolluğu avanslarının, ilgili muhasebe hesabına kaydedilmediği ve iş avansları hesabı üzerinden takip edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın Niteliği" başlıklı 124'üncü maddesinde, iş avans ve kredileri hesabının, kurum tarafından mevzuat gereğince bütçe ödeneğine dayanarak verilen iş avans ve kredilerinin izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yönetmeliğin "Hesabın Niteliği" başlıklı 127'nci maddesinde, personel avansları hesabının, mevzuat gereği sürekli ve geçici görev yolluğu avansları ile ödeme gününden önce yapılan maaş ve ücret ödemelerine ilişkin avansların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin personel avansları hesabına ilişkin işlemleri ve hesabın işleyişini düzenleyen 128 ve 129'uncu maddelerinde; geçici görev yolluğu avanslarının, Harcırah Kanunu hükümleri gereğince, memuriyet mahalli dışında geçici görev, kurs, tedavi, sınav gibi amaçlarla görevlendirilenlere verilen sürekli ve geçici görev yolluğu avanslarının personel avansları hesabında izleneceği belirtilmiştir.

İdareye ait cari yıl görev yolluğu avansları incelendiğinde; geçici görev yolluğu olarak verilmiş avansların 160 İş Avans ve Kredileri Hesabında izlendiği ve 161 Personel Avansları Hesabının ise denetim yılı boyunca hiç kullanılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; personele geçici görev yolluğu avansı verilmesi halinde 161 Personel Avansları Hesabına kaydedileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, geçici görev yolluğu avanslarının 160 İş Avans ve Kredileri Hesabında izlenmesi, avans tutarlarının iadesi sırasında muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak takip edilmesini zorlaştırabilecektir. Bu durum ise idarenin mali kayıtlarının doğruluğunu ve izlenebilirliğini olumsuz yönde etkileyerek mali yönetimde aksamalara neden olabilecektir. Bu nedenle, geçici görev yolluğu avanslarının 161 Personel Avansları Hesabına kaydedilmesi ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 41: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait beş yılı aşan sürelerle kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı dolayısıyla düşük kaldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Uygulama alanı” başlıklı 339’uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu’nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344’üncü maddesinde ise;

“Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, 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 belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir....” denilmektedir.

Türk Borçlar Kanunu’nun 344’üncü maddesinden açıkça anlaşılabilceği üzere, kanun koyucu tarafından, kira bedelinin yenilenen kira dönemine ilişkin olarak belirlenmesi açısından üç durum dikkate alınmıştır:

Birinci durum, tarafların arasında kira bedeline ilişkin bir anlaşmanın bulunması; ikinci durum, taraflar arasında bu hususa dair hiçbir anlaşmanın bulunmaması ve üçüncü durum ise taraflar arasında kira bedelinin belirlenmesine dair anlaşma yapılmış olsa da olmasa da süresi 5 yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesinin mevcut olması durumlarıdır.

Buna göre taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hakim tarafından tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan çok sayıda taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun’un 344’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırıldığı tespit edilmiştir.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin her yıl ÜFE veya TÜFE oranında artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır.

Konut ve çatılı iş yeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanun'un amir hükmüdür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, kira artış bedellerinin belirlenmesinde emsal ve rayiç değerlere uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedellerinin 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 42: 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 "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde, kiracının sözleşme hükümlerine aykırı davranması halinde, en az 10 gün süreli ihtarla rağmen aykırılığın devam etmesi durumunda, kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedileceği düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kira sürelerinin en fazla 10 yıl olabileceği, 3 yıldan fazla süreli kiralamalarda belediye meclisinin yetkili olduğu ve kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşme esaslarına göre yeniden tespit edileceği belirtilmiştir. "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddede ise sözleşme süresinin sona ermesi halinde işgalin devamı durumunda tahliye edilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

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 kiralarda 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 kiralarda 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 ihtarla 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 ihtarla 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 tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, vadesinde ödenmeyen kira bedellerinin tahsiline yönelik işlemlerin yapılması amacıyla gerekli çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

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

BULGU 43: İdare Tarafından Entegre Atık Yönetim Planının Hazırlanmaması

İdare tarafından entegre atık yönetim planının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin katı atık yönetim planı hazırlamak, katı atıkların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmekle görevli olduğu belirtilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde, atık yönetim planlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin "Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile koordineli şekilde atık yönetim planlarını hazırlamak, Bakanlığa sunmak ve bu plan doğrultusunda çalışmaların yürütülmesini sağlamakla yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 21/05/2010 tarihli ve 8578 sayılı Genelgesinde, atık yönetimi hizmetlerinin kaliteli, sürdürülebilir ve çevreye duyarlı bir şekilde yürütülmesi için entegre atık yönetim planlarının hazırlanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Atıkların çevre ve insan sağlığına olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi, kaynağında ayrıştırılması, geri kazanılması ve bertarafına ilişkin stratejilerin belirlenmesi amacıyla büyükşehir ve ilçe belediyelerince en az üç yıllık atık yönetim planlarının hazırlanarak ilgili İl Çevre ve Orman Müdürlüklerine sunulması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, söz konusu planların hazırlanmasına rehberlik etmek amacıyla Bakanlık tarafından "Entegre Atık Yönetim Planı Hazırlama Kılavuzu" yayımlanmış olup, belediyelerin bu kılavuz doğrultusunda planlarını oluşturmaları gerekmektedir.

İdare tarafından, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri ile koordineli bir şekilde hazırlayarak Bakanlığa sunması gereken entegre atık yönetim planının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, entegre atık yönetim planına ilişkin fizibilite ve yaklaşık maliyet çalışmalarının tamamlandığı ve sürecin ihale aşamasına geldiği ifade edilmiştir.

Entegre atık yönetim planının hazırlanmaması, atık yönetiminde düzensizliklere, çevre ve halk sağlığına yönelik risklerin artmasına ve bertaraf maliyetlerinin yükselmesine neden olabilir. Ayrıca, kaynakta ayrıştırma, geri dönüşüm ve bertaraf süreçlerinde aksamalara yol açarak atık yönetimiyle ilgili mevzuata uyumsuzluk riski oluşturabilir.

İdare tarafından "Entegre Atık Yönetim Planı Hazırlama Kılavuzu" doğrultusunda en az üç yıllık entegre atık yönetim planının hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 44: Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MARSU) Yapmış Olduğu Alt Yapı Kazılarında Altyapı Kazı İzni Harcının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından, bağlı kuruluş olan Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MARSU) tarafından ihale kapsamında yüklenicilere yaptırılan altyapı kazıları için, tahsil edilmesi gereken altyapı kazı izin harcının alınmadığı tespit edilmiştir.

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

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

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

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

Yukarıdaki mevzuatta, belediye sınırları içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak altyapı kazıları için belediyeden altyapı kazı izni alınmasının ve bu izin karşılığında altyapı kazı izni harcı ödenmesinin zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. Harcın mükellefi, altyapı kazı izni talebinde bulunan kişi, kurum veya kuruluşlar olarak belirlenmiş olup, harç miktarının belirlenmesinde ilgili bakanlıklarca yayımlanan birim fiyatlar esas alınmaktadır. Ayrıca, belediyelerin bağlı kuruluşlarının bu yükümlülükten muaf olduğuna dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

İdarenin, MARSU tarafından gerçekleştirilen altyapı kazıları için altyapı kazı izni harcını tahsil etmediği ve bu alacakların tahsiline yönelik herhangi bir takip veya işlem başlatmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususun yerine getirilmesini teminen gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin, MARSU tarafından gerçekleştirilen altyapı kazıları için altyapı kazı izni harcını tahsil etmemesi, belediyenin bu gelir kaleminden mahrum kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca, bu durum diğer kurum ve kuruluşlar açısından emsal teşkil edebilecek bir uygulama oluşturabileceğinden, altyapı kazı izni harcının tahsiline yönelik takip mekanizmalarının işletilmemesi, harç tahsil süreçlerinin aksamasına ve benzer uygulamaların yaygınlaşmasına sebebiyet verebilecektir.

Bu nedenle, MARSU tarafından yapılan altyapı kazılarından kaynaklı altyapı kazı izni harcının tahsil edilmesi için gerekli idari ve mali işlemlerin ivedilikle başlatılması gerekmektedir.

BULGU 45: Reklam Ünitelerinin İşletme Hakkının Kiralanması İhalesinde Gelecekte Kullanıma Sunulacak Reklam Alanlarının Dahil Edilmesine Yönelik Düzenleme Yapılması

Reklam ünitelerinin işletme hakkı ihalesine, gelecekte kullanıma sunulacak alanların da dahil edildiği tespit edilmiştir.

Meydan, bulvar, cadde ve otobüs duraklarında bulunan reklam ünitelerinin (kent mobilyalarının) işletme hakkı, 2018 yılında kurum tarafından ihale yoluyla kiraya verilmiş olup sözleşme süresi 2028 yılına kadar devam etmektedir.

Söz konusu ihaleye ait sözleşmenin 2.1'inci maddesinde, Kızıltepe ilçesinde bulunan 150 adet mevcut kent mobilyalarının işletmesinin, geçmişte yapılan ihalenin kira bitim tarihi olan 29.09.2019 tarihinden itibaren ihale konusuna dahil olacağı ve ilgili tarihe kadar mevcut kiracı tarafından işletileceği; Midyat ilçesinde bulunan 62 adet mevcut kent mobilyalarının işletmesinin ise geçmişte yapılan ihalenin kira bitim tarihi olan 07.02.2022 tarihinden itibaren ihale konusuna dahil olacağı ve ilgili tarihe kadar mevcut kiracı tarafından işletileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere ihale tarihi olan 20.11.2018'den yaklaşık 9 ay sonra sözleşmesi bitecek olan Kızıltepe'deki üniteler ile yine bu tarihten 2 yıl sonra sözleşmesi bitecek olan Midyat'taki üniteler mevcut ihale kapsamına dahil edilmiştir.

Hali hazırda başka yüklenicilerin hüküm ve tasarrufundaki yerler, sözleşme bitimine yılları aşan süre varken bu ihale kapsamına dahil edilmiş ve mevcut yükleniciyle olası bir hukuki ihtilaf durumunda belediye risk altına sokulmuştur. Zira böyle bir durumda reklam üniteleri yeni yüklenicisine teslim edilemeyeceğinden kurum yersiz tazminat ödeme riskiyle karşı karşıya kalacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususun yerine getirilmesi amacıyla gelecekte kullanıma sunulacak alanların 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ayrı bir ihaleye konu edileceği ifade edilmiştir.

Bahse konu yerlerin mevcut ihale kapsamına dahil edilmemesi ve kira sözleşme sürelerinin bitimine yakın tarihlerde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ayrı bir ihale sürecine tabi tutulması gerekmektedir.

BULGU 46: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Yer Alan Otopark Alanlarının İşletilmemesi

Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında yer alan otopark alanlarının işletilmediği ve belediye meclisi tarafından belirlenen gelir tarifesinin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin karayolu, cadde, sokak ve meydan gibi alanlarda araç park yerlerini tespit etmek, işletmek, işlettirmek veya kiraya vermekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, trafik düzenleme yetkisinin de büyükşehir belediyesine ait olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesi uyarınca, büyükşehir sınırları içinde trafik düzenleme yetkisi Ulaşım Koordinasyon Merkezi’ne (UKOME) devredilmiş olup, taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve park yerlerini belirleme yetkisi bu merkez tarafından kullanılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesi gereğince, otopark gelirlerinin %50’sinin ilçe belediyelerine dağıtılması zorunludur. Bu payın zamanında ödenmemesi halinde, ilgili tutar İller Bankası tarafından kesilerek alacaklı belediyeye aktarılmaktadır. Gecikmeden doğan zararların tazmininden ise büyükşehir belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur.

Büyükşehir Belediyesi, otopark alanlarının etkin şekilde işletilmesini veya işlettirilmesini sağlamalı, belirlenen tarifelere uygun olarak gelirlerin tahsil edilmesine yönelik gerekli tedbirleri almalı ve ilçe belediyelerine aktarılması gereken payları mevzuat hükümlerine uygun şekilde yerine getirmelidir.

Yapılan incelemelerde, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan otopark alanları için belediye meclisi tarafından tarife belirlenmesine rağmen, bu alanların işlettirilmediği ve belirlenen tarifeye uygun tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, büyükşehir belediyesinin gelir kaybına yol açarken, ilçe belediyelerine aktarılması gereken payların da mahrum kalmasına neden olmuştur.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, otopark alanlarının işletilmesine yönelik çalışmalar yapıldığı, ancak maliyet-fayda analizi sonucunda ekonomik bulunmadığı gerekçesiyle herhangi bir işlem tesis edilmediği belirtilmiştir.

Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesi uyarınca, büyükşehir belediyeleri karayolu, cadde, sokak ve meydan gibi alanlardaki araç park yerlerini tespit etmek, işletmek, işlettirmek veya kiraya vermekle yükümlüdür. Bu görev, maliyet-fayda

analizine bağılı olarak tercihe bırakılabilecek bir yetki değıl, yerine getirilmesi zorunlu bir sorumluluktur. Aynı Kanun'un 23'üncü maddesi gereğınce, otopark gelirlerinin bir kısmının ilçe belediyelerine aktarılması da ayrıca bir yükümlölük olarak tanımlanmıştır. Bu payın zamanında ödenmemesi durumunda, ilgili tutarın İller Bankası tarafından kesilerek ilgisine aktarılacağı ve doğabilecek zararlardan büyükşehir belediye başkanı ile saymanın şahsen sorumlu olacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla, ekonomik olmadığı gerekçesiyle otopark alanlarının işletilmemesi, ilgili mevzuat hükümleriyle bağdaşmamaktadır. Bu görevlerin yerine getirilmemesi, hem büyükşehir belediyesinin gelir kaybına hem de ilçe belediyelerinin mevzuata göre hak ettikleri paylardan mahrum kalmasına yol açmaktadır.

Bu nedenle, belirtilen hususun mevzuatla açıkça yüklenmiş bir görev olması ve yerine getirilmemesi durumunda doğacak mali ve hukuki sonuçlar göz önünde bulundurulduğunda, bu durumun denetim raporunda bulgu olarak yer alması gerektiğı değerlendirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi, otopark alanlarının etkin bir şekilde işletilmesini veya işlettirilmesini sağlamalı ve belirlenen tarifeye uygun tahsilat yapılmasını temin etmelidir. Bu kapsamda, otopark gelirlerinin eksiksiz tahsil edilmesi ve ilçe belediyelerine aktarılması gereken payların mevzuata uygun şekilde zamanında ödenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 47: Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisinin Ruhsatsız Faaliyet Göstermesi

Ruhsatlandırma yetkisi büyükşehir belediyesinde olan tıbbi atık sterilizasyon tesisinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (n) bendinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, yetkili idareler tarafından yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izin olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "İşyeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, işyerlerine diğerk kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen izinlerin, ruhsat alma zorunluluğunu ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir. Ruhsatsız açıldığı tespit edilen işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması gerektiğı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Denetim" başlıklı 24'üncü maddesinde, gayrisihhî müesseselerin çevre ve toplum sağlığı açısından yetkili idareler tarafından denetleneceği belirtilmiştir. Yetkili idarenin en üst amiri veya görevlendireceği kişilerin, gerekli tedbirleri almak veya aldirmekla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Geçici Süreyle Faaliyetten Men ve İdari Para Cezası" başlıklı 39'uncu maddesinde, ruhsatsız işletildiği tespit edilen işyerlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından süresiz olarak ya da ruhsat alıncaya kadar faaliyetten men edileceği ve bu kararın uygulanmak üzere yetkili idareye bildirileceği, yetkili idarenin ise en geç üç iş günü içinde işyerini mühürleyerek kapatma işlemini gerçekleştirmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yetkili idarenin kapatma kararını uygulamaması durumunda, sorumluluk yetkili idareye ait olmak üzere kapatma kararının kolluk güçleri tarafından re'sen uygulanacağı ifade edilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e ekli EK-2 Gayrisihhî Müesseseler Listesi'nde, tıbbi atık sterilizasyon tesisleri birinci sınıf gayrisihhî müessese olarak sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (j) bendinde, büyükşehir belediyelerinin birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, ruhsatlandırma yetkisi büyükşehir belediyesinde olan ve birinci sınıf gayrisihhî müessese kapsamında ruhsat almadan işletilmesi mümkün olmayan tıbbi atık sterilizasyon tesisinin, işletme ruhsatı olmadan faaliyetine devam ettiği tespit edilmiştir.

İşletme ruhsatı bulunmadan faaliyet gösteren tıbbi atık sterilizasyon tesisinin mevzuata aykırı şekilde çalışması, halk sağlığı, çevre güvenliği ve hukuki sorumluluklar açısından çeşitli riskler doğurabilecektir. Ruhsatsız işletilen bir tesisin, gerekli teknik ve hijyenik standartlara uygun çalışıp çalışmadığı denetlenemeyeceğinden, halk sağlığını tehdit eden olumsuz durumlar ortaya çıkabilecektir. Ayrıca, çevreye zarar verebilecek atıkların usulüne uygun şekilde sterilize edilip edilmediği belirsiz olacağından, ekolojik denge üzerinde olumsuz etkiler meydana gelebilecektir. Bunun yanı sıra, yetkili idarenin ruhsatlandırma ve denetim görevini yerine getirmemesi, benzer tesislerin de mevzuata aykırı faaliyet göstermesine yol açabilecek, idareyi hukuki ve mali sorumluluklarla karşı karşıya bırakabilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, yüklenici firma ile irtibata geçildiği ve ruhsatlandırma sürecine ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

İdarece tıbbi atık sterilizasyon tesisinin mevzuata uygun şekilde faaliyet göstermesinin sağlanması amacıyla derhal ruhsatlandırma sürecini tamamlaması veya gerekli şartlar sağlanmadan tesisin faaliyetine devam etmesine izin verilmemesi gerekmektedir. Bu kapsamda, tesisin ruhsatlandırılması sürecinde ilgili mevzuatta belirtilen teknik ve hijyenik şartlara uygunluğunun denetlenmesi, eksikliklerin giderilmesi için gerekli süre tanınarak takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 48: Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Yapılmaması

İhale edilen yapım işlerinde yüklenici tarafından gerçekleştirilmesi gereken iş sağlığı ve güvenliği görevlendirmelerinin yapılmadığı ve idarenin de bu görevlendirmelerin yerine getirilip getirilmediğini takip etmediği tespit edilmiştir.

6331 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu’nun “İşverenin genel yükümlülüğü” başlıklı 4’üncü maddesi ile İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği’nin “İşverenin katılım sağlama ve bilgilendirme yükümlülüğü” başlıklı 6’ncı maddesinde işverenlerin genel yükümlülükleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

6331 sayılı Kanun’un “İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri” başlıklı 6’ncı maddesinde işverenin çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendireceği; çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde ise, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 35’inci maddesinde çalışanların sağlık ve güvenliğine ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. İlgili maddede yüklenici, bütün giderleri kendisine ait olmak üzere, sözleşme konusu işin yürütülmesi sırasında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca alınması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin 29’uncu maddesinde ise aynen;

“Yüklenici, tüm giderleri kendisine ait olmak üzere çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede; çalışanların iş güvenliği uzmanı, iş yeri

hekim ve zorunlu olması halinde diğer sağlık personeli tarafından sunulan hizmetlerden yararlanması, çalışanların sağlık gözetiminin yapılması, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hâle getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınması zorunlu tedbirler yüklenicinin sorumluluğundadır” denilerek yapım işlerinde yüklenicilerin sorumluluklarına dair ifadeler yer verilmiştir.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde, yüklenici tarafından yapılması gereken işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı görevlendirmelerinin gerçekleştirilmediği, idare tarafından da bu yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin herhangi bir denetim veya takibin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında zorunlu olan iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirmelerinin yapılmaması, iş kazaları ve meslek hastalıkları riskini artırarak çalışanların güvenli olmayan koşullarda çalışmasına sebebiyet verebilecektir. Bu durum, çalışanların sağlığının tehlikeye girmesine, iş kazalarına bağlı maddi ve manevi zararların doğmasına, işin durmasına veya gecikmesine neden olabilecek ve ayrıca idare açısından hukuki ve mali yükümlülükleri artırabilecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; idarece yapılacak yapım işleri ihalelerinde yüklenici tarafından gerçekleştirilmesi gereken iş sağlığı ve güvenliği görevlendirmelerinin yapılması ve idarenin de bu görevlendirmelerin yerine getirilip getirilmediği hususuna titizlikle riayet edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı çerçevesinde iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve gerekli durumlarda diğer sağlık personeli görevlendirmelerinin zamanında yapılması ve yüklenicinin bu yükümlülükleri eksiksiz yerine getirmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 49: Yapım İşi İhalelerinde Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı Olan Durumlarda Uzatılmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, all risk sigorta poliçelerinin sözleşmede belirtildiği şekilde iş artışını, süre uzatımını ve fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmediği belirlenmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve İşyerinin Sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinde, yapım işlerinde yüklenicinin işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9’uncu maddesinin 2’nci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, yapım işi ihalelerinde ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı, ayrıca poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı sebebiyle aşılmasına rağmen sigorta süresinin uzatılmadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; idare tarafından yapılacak yapım işleri ihalelerinde all risk sigorta poliçelerinin sözleşmede belirtildiği şekilde iş artışını, süre uzatımını ve fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmesinin sağlanacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinin, fiyat farkı ödenen durumlarda sigorta bedelini karşılayacak şekilde revize edilmesi ve süre uzatımı verilen işlerde

sigorta süresinin buna uygun olarak uzatılması gerekmektedir. Aksi takdirde, poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi durumunda, sigorta bedelinin yetersiz kalması nedeniyle idarenin eksik tazminat alması ve zararının karşılanamaması söz konusu olabilecek, süresi dolmuş bir poliçe kapsamında meydana gelen hasarlarda ise idare tamamen korumasız hale gelerek zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

BULGU 50: Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi

Organize Sanayi Bölgesi (OSB) tarafından tahsil edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin harçlardan büyükşehir belediyesine gönderilmeyen tutarlara ilişkin takibin yapılmadığı görülmüştür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’nun “Yer seçimi, kuruluş ve planlama” başlıklı 4’üncü maddesinin on dördüncü fıkrasında; işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Organize Sanayi Bölgesi tarafından verileceği ve denetleneceği, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçların Organize Sanayi Bölgesi tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Organize Sanayi Bölgesi tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili olarak 31.12.2024 tarihi itibarıyla harç tahsilatlarından Mardin Büyükşehir Belediyesi’ne herhangi bir gönderme yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Organize Sanayi Bölgesi tarafından tahsil edilen harçlardan belediye hesabına yatırılması gereken tutarlar ile ilgili takip işleminin yapılacağını bildirmiştir.

Görev, yetki ve sorumlulukları son derece geniş olan ve yerel kamu hizmeti sunan belediyeler için kamu hizmetinin devamlılığının sağlanabilmesi adına her türlü gelir kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması önemli bir olgudur. Bu nedenle gelir kaynaklarının takibi ile gelirlerinin tahsili bu kurumların dikkatle üzerinde durmaları gereken bir husustur. Dolayısıyla Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin de bu kapsamda Organize Sanayi Bölgesinden olan alacaklarını takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 51: Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatta Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

A. Taşınır Kayıt Yetkililerinden Kefalet Aidatı Kesilmemesi

İdare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür.

06.06.1934 Tarih ve 2720 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2489 sayılı Kefalet Kanunu’nun 1’inci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulünün kabul edildiği ve bu maksatla Kefalet Sandığı kurulduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un 13’üncü maddesinde ise; bu Kanun dışında kalan belediyeler dâhil devlet teşekkülleri için gerekirse bu Kanunda yazılı esaslar dâhilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurulabileceği ve bu konuda bir düzenleme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu amaçla 16.02.1935 tarih ve 2931 Sayılı Resmî Gazete’de Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili Nizamname’nin 1’inci maddesinde, özel idare ve belediyelerde para ve menkul kıymetleri alıp veren ve elinde tutan memur ve müstahdemler için müteselsil kefalet uygulamak amacıyla İçişleri Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir.

Aynı Nizamname’nin 11’inci maddesinde ise kefaletle bağlı olanlar sayılmıştır. Buna göre il özel idareleri ve belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar, tahsildar, ambar ve tevzi memurlarının müteselsil kefaletle tabi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca 03.12.2009 tarih ve 27421 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No:30)* “Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kefaletle bağlanması” başlıklı 3’üncü bölümünde; kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt yetkililerinin de kefaletle bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanun’un değişik 2’nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınır kayıt yetkilileri idarenin harcama birimince edinilen taşınırları teslim alıp sorumlulukları altındaki ambarlarda muhafaza ettikleri için Kefalet Kanunu'na göre kefalet tabi olacaklardır. Kefalet aidatı olan miktar yukarıdaki belirtilen madde uyarınca tespit edilerek her ay maaşlarından kesilip kurumlarınca kefalet sandıklarına yatırılacaktır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; idarece taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmaya başlandığını bildirmiştir.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür. Devam eden süreçte belirtilen hükümler gereği kefalet aidatı tutarının miktarı tespit edilerek kesintilerin yapılması ve kefalet sandıklarına yatırılması gerekmektedir.

B. Tesis Kapsamında Yer Alan Taşınırların Sanal Ambarda İzlenmemesi

Belediye hesaplarında yer alan ve tesis kapsamında değerlendirilen kameralı güvenlik sistemleri, ses ve görüntü iletim araçları ve jeneratörlerin izlenmesi için sanal ambar oluşturulmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (j) bendinde; tesis kapsamındaki taşınırların yalnızca elektronik ortamda takip edilebilmesi amacıyla oluşturulan ambar, denilerek sanal ambarın tanımı yapılmıştır. Aynı maddenin (u) bendinde; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen sistemler denilerek tesis kapsamına giren taşınırların tanımı yapılmıştır.

Ayrıca 31.12.2014 tarih ve 29222 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 39) "Taşınır mal kapsamındaki tesisler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; taşınır mal kapsamındaki tesislerin tebliğle belirlenen taşınır detay kodlarına kaydedileceği, bunların kişiler üzerine zimmetlenmeyeceği, kullanılmaz hale gelene kadar idarelerin kullandıkları envanter kayıt sistemlerinde açılacak sanal ambar kayıtlarında takip edileceği ifade edilmiştir. Tebliğde belirtilen taşınırların örneğin 253 kodunda takip edilen demirbaşlar gibi fiziki bir ambarda muhafazaları söz konusu fiilen mümkün olmadığından bunların sanal ambar oluşturularak elektronik ortamda takip edilmesi sağlanacaktır.

Taşınır Mal Yönetmeliği ile anılan Tebliğin ilgili maddeleri uyarınca ‘Tesis’ kapsamına giren taşınırın yalnızca elektronik ortamda takip edilmesi amacıyla sanal ambar oluşturulması ve kapsama giren taşınırın sanal ambarda izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bünyesinde sanal ambarın kurulması için gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirmiştir.

Belediye tarafından binada kurulu kameralı güvenlik sistemleri, ses ve görüntü iletim araçları ve jeneratörlerin izlenmesi için sanal ambar oluşturulmadığı görülmüştür.

Kişilerin üzerine zimmetlenemeyen bu taşınırın takibi fiilen mümkün olmadığından bunların sanal ambar oluşturularak elektronik ortamda takip edilmesi sağlanmalıdır.

C. Dergi ve Gazete Gibi Süreli Yayınlar İçin Varlık İşlem Fişi Düzenlenmesi

Dergi ve gazete gibi süreli yayınlar ile arşivlenme niteliği olmayan kütüphane materyalleri için Varlık işlem fişi düzenlendiği görülmüştür.

Yönetmelik’in “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinde; dergi ve gazete gibi süreli yayınlar ile arşivlenme niteliği olmayan kütüphane materyalleri için varlık işlem fişi düzenlenmeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, satın alınan süreli yayınlar için varlık işlem fişi düzenlenerek kayıtlara alındığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bulguya istinaden; dergi ve gazete gibi süreli yayınlar ile arşivlenme niteliği olmayan kütüphane materyalleri için varlık işlem fişi düzenlenmeyeceğini bildirmiştir.

İdarece, satın alınan dergi ve gazete gibi süreli yayınlar ile arşivlenme niteliği olmayan kütüphane materyalleri için Yönetmelik gereğince Varlık işlem fişi düzenlenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 52: Ticari Hatlı Araçlarda Mevzuat Gereği Bulundurulması Zorunlu Belgelerin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması

Ticari araçların mevzuat gereği bulundurulması zorunlu olan araç uygunluk belgesi ve vize belgesinin birçok araçta bulunmadığı ve idarenin de bu kapsamda yönetmelik gereği kontrol yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilmiştir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi Ticari Taksiler ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in ilgili maddelerine göre, ticari taksilerin teknik ve hukuki uygunluğunu sağlamak amacıyla her yıl idare tarafından Araç Uygunluk Belgesi ve çalışma izin belgesi (ruhsat) düzenlenmesi gerekmektedir. Uygunluk belgesi olmadan çalışma ruhsatı alınmaz ve ticari faaliyet yürütülemez. Bu belgelerin geçerlilik süresi bir yıl olup her yıl yenilenmesi zorunludur. Yenileme sürecinde araç uygunluk belgesinin alınması, ilgili ücretlerin ödenmesi ve bandrol yapıştırılması gerekmektedir. Bu şartların yerine getirilmemesi durumunda, çalışma izin belgesi geçersiz sayılacak ve aracın ticari faaliyetine devam etmesi mevzuata aykırı hale gelecektir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi Servis Araçları ve Servis Güzergah İzin Belgesi Yönetmeliği'nin ilgili maddelerine göre, araç uygunluk belgesi ve vize işlemleri, servis araçlarının teknik ve hukuki yeterliliğini sağlamak amacıyla düzenlenmektedir. Uygunluk belgesi, araçların belediye tarafından belirlenen teknik kriterlere uygun olup olmadığını tespit etmek amacıyla verilir ve belirli periyotlarla yenilenmesi gerekmektedir. Vize işlemleri ise uygunluk belgesinin geçerliliğini sürdürmek için yapılan periyodik denetimleri kapsamaktadır. Bu belgelerin yenilenmemesi durumunda, araçların teknik yetersizlik nedeniyle hizmet vermesi mümkün olmayacak, yolcu güvenliği tehlikeye girecek ve mevzuata aykırılık nedeniyle cezai yaptırımlarla karşılaşılacaktır.

Mardin Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Araçları Yönetmeliği'nin ilgili maddelerine göre, toplu taşıma araçlarının teknik ve hukuki uygunluğunu sağlamak amacıyla araç uygunluk belgesi ve vize işlemleri düzenlenmektedir. Araç Uygunluk Belgesi, tahsisli plaka tescili, çalışma ruhsatı alma, araç model değişiklikleri ve vize işlemleri sırasında alınması zorunlu olup, toplu taşıma faaliyetinde bulunacak araçların mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek için verilmektedir.

Yapılan incelemelerde, ticari araçların mevzuat gereği bulundurması zorunlu olan araç uygunluk belgesi ve vize belgesinin bazı araçlarda bulunmadığı ve idarenin de bu kapsamda yönetmelik gereği kontrol yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilmiştir.

İdareye kayıtlı T plaka, S plaka ve M plaka kapsamında faaliyet gösteren araçlara ilişkin 2023 ve 2024 yıllarındaki araç uygunluk belgesi ve vize belgesi durumu incelenmiştir.

- T plaka kapsamında, toplam 460 araçtan 2023 yılında 125 aracın, 2024 yılında ise 133 aracın araç uygunluk belgesinin bulunmadığı ve ayrıca 2023 yılında 132 aracın, 2024 yılında ise 133 aracın vize belgesinin bulunmadığı,
- S plaka kapsamında, toplam 722 araçtan 2023 yılında 531 aracın, 2024 yılında ise 514 aracın araç uygunluk belgesinin bulunmadığı belirlenmiştir. Ayrıca, 2023 yılında 531 aracın, 2024 yılında ise 514 aracın vize belgesinin de bulunmadığı,
- M plaka kapsamında, toplam 447 araçtan 2023 yılında 98 aracın, 2024 yılında ise 94 aracın araç uygunluk belgesinin olmadığı belirlenmiştir. Ayrıca, 2023 yılında 98 aracın, 2024 yılında ise 97 aracın vize belgesi bulunmadığı, tespit edilmiştir.

Belgelerin eksik olması, araçların güvenli ve düzenli bir şekilde çalışıp çalışmadığının kontrolünü zorlaştırmakta, bu da hizmet kalitesini ve yolcu güvenliğini olumsuz etkileyebilecektir. Ayrıca, denetimlerin yapılmaması, belgelerini zamanında tamamlayan araç sahipleri açısından da adaletsiz bir duruma yol açabilecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bundan sonraki süreçte Yönetmelikler ve Mevzuat hükümlüklerine istinaden, titizlikle iş/işlemlerin idare tarafından takibi ve kontrollerinin düzenli olarak devam edeceğini bildirmiştir.

Bu çerçevede, idarenin mevzuat gereği zorunlu olan araç uygunluk belgesi ve vize belgesine ilişkin denetimleri düzenli olarak yapması, eksik belgeleri bulunan araçlar hakkında gerekli yaptırımları uygulaması ve toplu taşıma hizmetlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlaması gerekmektedir.

BULGU 53: AYKOME Yönetmeliği Gereğince Oluşturulması Gereken Ortak Programın Hazırlanmaması

Büyükşehir belediyesi tarafından oluşturulması gereken ortak programın hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde, büyükşehir sınırları içinde gerçekleştirilecek altyapı yatırımlarına ilişkin olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından hazırlanan taslak programların birleştirilerek kesin program haline getirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Altyapı programlarının hazırlanması, taslakların birleştirilmesi ve kesinleştirilmesi sürecinde, üst yapı programları ile koordinasyon sağlanarak, aynı anda gerçekleştirilmesi gereken altyapı çalışmalarının ortak programa alınması zorunlu kılınmıştır. Ayrıca, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun şekilde yürütülmesi için "Altyapı Yatırım Hesabı" oluşturulması, ortak programa alınmayan yatırımların ise ilgili bakanlıklar, büyükşehir ve ilçe belediyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendi bütçelerinden gerçekleştirilmesi ve bu süreçlerin takip edilerek uygulanmasının kontrol edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, büyükşehir belediyesi tarafından, altyapı çalışmalarının koordineli yürütülmesini sağlamak amacıyla oluşturulması gereken ortak programın hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Ortak program, altyapı yatırımlarının planlı, verimli ve koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla oluşturulmaktadır. Bu program, aynı bölgede faaliyet gösteren farklı kurumların kazı ve altyapı çalışmalarını eş zamanlı olarak gerçekleştirmesine olanak tanıyarak gereksiz maliyetleri önlemekte, iş süreçlerini hızlandırmakta ve vatandaş mağduriyetini en aza indirmektedir. Koordinasyonsuz yürütülen altyapı çalışmaları ise aynı yolların kısa aralıklarla tekrar kazılmasına, kamu kaynaklarının israfına ve hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. Ayrıca, plansız yürütülen kazılar nedeniyle ulaşımda aksamalar yaşanmakta, su, elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi temel hizmetlerde kesintiler meydana gelmektedir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Büyükşehir belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi tarafından Ortak program yapılmasıyla ilgili herhangi bir proje bulunmadığından dolayı Ortak Programla ilgili bir işlem tesis edilemediği ifade edilmiştir.

İdarenin, altyapı çalışmalarında etkin koordinasyonu sağlamak ve kamu kaynaklarının verimli kullanımını temin etmek amacıyla mevzuata uygun şekilde ortak programı oluşturması gerekmektedir. Bu kapsamda, altyapı yatırımlarına ilişkin tüm kurum ve kuruluşların katılımıyla taslak programlar bir araya getirilerek kesin program haline getirilmeli, bu program üstyapı çalışmalarıyla uyumlu şekilde yürütülmelidir. Ayrıca, aynı bölgede birden fazla kurum

tarafından yapılması gereken kazı ve altyapı çalışmalarının ortak programa alınması sağlanmalı, yatırım süreçleri eş zamanlı planlanarak gereksiz kazıların ve mali kayıpların önüne geçilmelidir. Sürecin etkin şekilde uygulanması için düzenli izleme ve denetim mekanizmaları oluşturularak, altyapı kazı izin süreçlerinin belirlenen takvim doğrultusunda yürütülmesi 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
Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare mevcut durumu düzeltici hiçbir işlem yapmamıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmazların cins tashih işlemleri yapılmamıştır.
Reklam Ünitelerinin İşletme Hakkının Kiraya Verilme İhalesinde ve Yapılan Sözleşmede Çeşitli Hatalar Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından yeni yapılacak kiralama ihalelerinde bulgu konusu hususlara dikkate edileceği ifade edilmesine karşın mevcut ihale kapsamında herhangi bir değişiklik yapılmamış olması nedeniyle 2024 yılı denetim raporunun Diğer Bulgular başlığı altında 45 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.
İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk-Tahsilat Oranının Düşük Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Tahsilat oranını arttırıcı gerekli tedbirlerin İdare tarafından henüz alınmadığı görüldüğünden bulgu 2024 yılı denetim raporunda diğer bulgular başlığı altında 12. bulgu olarak tekrar yer almıştır.