



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	39

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu.....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 9:Pazarlık ve Doğrudan Temin Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı.....	22
Tablo 10:Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu.....	27

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
EKPSS	Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
GPS	Taşıt Takip Sistemi
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

2. İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

3. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

4. Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi Tesislerinin İşletilmesi İşinde Çevre Mevzuatı ve Sözleşme Hükümleri Doğrultusunda Hareket Edilmemesi

5. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

6. Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerde Temsil Ağırlama Bütçesinin Kullanılması

7. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullanılmaması

8. Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

9. Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Hakedişlerin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

10. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

11. Taşınmaz Kiraya Verme İşlemlerinde Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

12. Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Yapılması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 76 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı'dır. Doğrudan başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Doğrudan başkana bağlı birimler dışındaki diğer birimler Genel Sekretere bağlıdır. Ordu Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreter Yardımcısı bulunmamaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1.976	300
Sözleşmeli Personel	-	107
Kadrolu İşçi	985	57
Geçici İşçi	-	2
Toplam	2.961	466
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.746

Ordu Büyükşehir Belediyesinin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (OSKİ) 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 dolaylı hissedarı olduğu toplam 8 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 Ordu Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0	67.234.000,00	22.978.000,00	95.295.100,00	92.691.398,96	2.603.701,04	0
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	10.135.000,00	4.611.000,00	16.101.325,00	13.616.496,74	2.484.828,26	0
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	500.000,00	464.384.000,00	352.830.000,00	930.243.392,76	906.544.609,59	23.698.783,17	0,00
4	Faiz Giderleri	0	82.000.000,00	54.411.000,00	131.792.000,00	124.185.829,26	7.606.170,74	0
5	Cari Transferler	0	35.810.000,00	9.650.000,00	42.102.784,44	40.507.072,24	1.595.712,20	0
6	Sermaye Giderleri	56.391.000,00	377.262.000,00	268.484.663,00	691.453.560,80	657.677.313,63	26.141.247,17	7.635.000,00
7	Sermaye Transferleri	0	11.375.000,00	2.400.000,00	14.175.000,00	11.675.148,68	2499851,32	0
8	Borç Verme	0	0,00	0,00	0,00	0	0	0
9	Yedek Ödenek	0	101.800.000,00	0,00	1.092.500,00	0	1.092.500,00	0
Toplam		56.891.000,00	1.150.000.000,00	715.364.663,00	1.922.255.663,00	1.846.897.869,10	67.722.793,90	7.635.000,00

Ordu Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.150.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 56.891.000,00 TL ve yıl içinde eklenen 715.364.663,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.922.255.663,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.846.897.869,10 TL bütçe gideri yapılmış, 67.722.793,90 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 7.635.000,00 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2022 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	10.493.000,00	11.913.765,12	5.472,29	11.908.292,83	113,49
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	283.733.000,00	66.769.380,26	367.163,16	66.402.217,10	23,40
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	100.300.000,00	90.403.049,53		90.403.049,53	90,13
05- Diğer Gelirler	908.934.000,00	1.095.608.688,06	222.363,59	1.095.386.324,47	120,51
06- Sermaye Gelirleri	296.000.000,00	227.188.707,60	0	227.188.707,60	76,75
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0,00
09- Red ve İadeler	470.000,00	0	0	0	0,00
Toplam	1.598.990.000,00	1.491.883.590,57	594.999,04	1.491.288.591,53	93,26

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri 1.491.288.591,53 TL olarak (%93,26) gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri 11.908.292,83 TL (113,49), diğer gelirler 1.095.386.324,47 TL (%120,51) olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 66.402.217,10 TL (%23,40), alınan bağış ve yardımlar 90.403.049,53 TL (90,13), sermaye gelirleri 227.188.707,60 TL (%76,75) olarak beklenenin altında kalmıştır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği* (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	95.295.100,00	92.691.398,96	97,26
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.101.325,00	13.616.496,74	84,56
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	930.243.392,76	906.544.609,59	97,45
04- Faiz Gideri	131.792.000,00	124.185.829,26	94,22
05- Cari Transferler	42.102.784,44	40.507.072,24	96,21
06- Sermaye Giderleri	691.453.560,80	657.677.313,63	95,11
07- Sermaye Transferleri	14.175.000,00	11.675.148,68	82,36
08- Borç Verme	0,00	0	0,00
09- Yedek Ödenekler	1.092.500,00	0	0,00
Toplam	1.922.255.663,00	1.846.897.869,10	96,07

*Bütçe ödeneği, başlangıç bütçesi ve ek bütçe toplamından oluşmaktadır.

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %96,07 seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin bütçe ödeneğinde öngörülen tutarların tamamı tahmin edilen tutarın altında gerçekleşmiştir.

Personel giderleri %97,26 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %84,56 oranında, mal ve hizmet alım giderleri %97,45 oranında, faiz giderleri %94,22 oranında, sermaye giderleri %95,11 oranında, sermaye transferleri ise %82,36 oranında beklenenin altında kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	8.467.466,06	8.611.438,58	11.913.765,12	1,7	38,35
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	55.005.198,49	33.680.352,59	66.769.380,26	-38,77	98,24
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	34.190.793,30	86.806.392,88	90.403.049,53	153,89	4,14
Diğer Gelirler	436.805.097,72	603.346.299,99	1.095.608.688,06	38,13	81,59
Sermaye Gelirleri	13.605.947,10	66.862.021,44	227.188.707,60	391,42	239,79
Toplam	548.074.502,67	799.306.505,48	1.491.883.590,57	45,84	86,65
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.229.417,45	1.051.542,41	594.999,04	-52,83	-43,42
Net Toplam	545.845.085,22	798.254.963,07	1.491.288.591,53	46,24	86,82

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 693.033.628,46 TL'lik (%86,82) artış göstermiştir. Bu artış içerisinde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 33.089.027,67 TL (%98,24), sermaye gelirleri 160.326.686,16 TL (%239,79), diğer gelirler 492.262.388,07 TL (%81,59) ile beklenenin üzerinde gerçekleşerek belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	57.737.884,50	61.711.785,19	92.691.398,96	6,88	50,20
SGK Devlet Prim Giderleri	8.351.344,47	12.339.042,79	13.616.496,74	47,75	10,35
Mal ve Hizmet Alım	299.423.788,19	496.484.638,45	906.544.609,59	65,81	82,59

Giderleri					
Faiz Giderleri	54.653.415,16	82.024.779,55	124.185.829,26	50,08	51,40
Cari Transferler	16.274.575,92	20.677.211,16	40.507.072,24	27,05	95,90
Sermaye Giderleri	279.897.124,40	319.473.610,57	657.677.313,63	14,14	105,86
Sermaye Transferleri	16.380.404,00	9.728.216,52	11.675.148,68	-40,61	20,01
Toplam	732.718.536,64	1.002.439.284,23	1.846.897.869,10	36,81	84,24

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 844.458.584,87 TL (%84,24) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 30.979.613,77 TL (%50,20), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.277.453,95 TL (%10,35), mal ve hizmet alım giderlerinin 410.059.971,14 TL (%82,59), faiz giderlerinin 42.161.049,71 TL (%51,40) arttığı görülmektedir. Genel itibariyle bu artışlar pandemi ve küresel risklerin akabinde tedarik zincirinde yaşanan aksaklıklar ve Türkiye’de başta olmak üzere tüm dünya ülkelerinde görülen enflasyon oranlarının artışından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Geliri 1.631.982.211,55 TL, Faaliyet Gideri 1.512.990.904,81 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 118.991.306,74 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Orbel İnşaat Güv. Taah. Hiz. Nak. Tur. San Ve Tic. AŞ	60.306.969,33	60.306.969,33	100
2	Ortar Ordu Tarım Ve Hayvancılık Gıda San. Ve Tic. AŞ	4.818.493,72	4.818.493,72	100
3	Ortur Ordu Turizm Ve Otelcilik San. Tic. AŞ	7.550.000,00	7.550.000,00	100
4	Oryaz Ordu Yazılım Donanım Arge Altyapı San. Ve Tic. AŞ	2.550.000,00	2.550.000,00	100
5	Oren Ordu Çevre Enerji San. Ve Tic. AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100
6	Orkent İnşaat İmar Sanayi ve Ticaret AŞ	50.000,00	50.000,00	100
7	Aksa Doğalgaz Ordu Giresun Doğalgaz Dağıtım AŞ	1.000.000,00	56.700,00	5,67

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Orbel AŞ	Orbel Madencilik Petrol San. Tic. AŞ	10.864.698,60	10.864.698,60	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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 süreçle iç denetimi kapsayan mali 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 belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli 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. Tebliğ'de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile

disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulma işlemleri yapılmamaktadır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 2 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları mevcuttur ancak raporlamada aksaklıklar bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları

hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

İdarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar programı, yazılım lisansları, fikri hak alımları ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar hesabında izlenmediği, doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi olmayan duran varlıklar "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar hesabının niteliğini açıklayan 210'uncu maddesinde, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in 260 Haklar hesabının işleyişini açıklayan 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 214'üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş amortismanlar hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde; Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için

amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanan ya da yararlanması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar programı, yazılım lisansları, fikri hak alımları ve benzeri nitelikteki varlıklara ilişkin harcamalar ile bunların güncellenmesine ilişkin değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260 Haklar hesabına kaydedilmeli ve hesaplara alındığı yılsonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan incelemede, 2022 yılında satın alınan toplam 330.762,18 TL tutarındaki herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar programı, yazılım lisansları, fikri hak alımları ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilerin 260 Haklar hesabına kaydedilmeyip doğrudan 630 Giderler hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, 260 Haklar hesabında takip edilmeyen bu varlıkların yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş amortismanlar hesabının da eksik görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, yazılım ve lisans alımları için 260 Haklar hesabı kullanılması hususunda 2023 yılında daha fazla hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, maddi olmayan duran varlıkların anılan yönetmelik ve tebliğ hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2022 yılı Bilançosunda 260 Haklar hesabı ile 268 Birikmiş amortismanlar hesabında hataya neden olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından işlettirilmek veya kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirlerinin nüfusları oranında ilçe belediyelerine dağıtılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesinin (f) bendi uyarınca karayolu, yol, cadde,

sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde ise söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin son fıkrasında ise; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılı sonu itibariyle kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirin 1.020.223,09 TL olduğu ve söz konusu otopark gelirin %50'sinin nüfusları oranına göre ilçe belediyelerine dağıtılmadığı görülmüştür. Bu durum İdarenin faaliyet sonuçları tablosunda gelirler hesabının fazla görünmesine sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (i), (j), (l), (m), (p), (r), (s), (t), (v) ve (y) bentleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde birçok kez "işletmek, işlettirmek ve kiraya vermek" kavramlarına birlikte ve/veya ayrı ayrı yer verilmesi nedeniyle Kanun koyucunun kavramların kullanımındaki ayrıma özen gösterdiğinin, aynı Kanunun 7'nci maddesinin (f) bendinde "işletmek işlettirmek ve kiraya vermek" kavramlarının bir arada iken mezkûr 23'üncü maddenin (f) bendinde sadece ve bilinçli olarak "işletmek" kavramına yer verildiği, Kanun koyucunun söz konusu otoparklardan elde edilen gelirin her türlüşünden pay verilmesini öngörmesi durumunda ona göre hükmü tanzim edeceği, Belediyenin tespit ettiği park yerlerini sermayesinin tamamına sahip olduğu Orbel A.Ş.'ye devrettiği, belediyenin otopark yerinin işletilmesinden otopark geliri elde etmediği, kira geliri elde edilmesi nedeniyle kira gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine %50 oranında dağıtılmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendinde; Büyükşehir Belediyelerinin durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini işletebileceği, işlettirebileceği veya kiraya verebileceği hususları düzenlenmiştir. Ayrıca aynı Kanunun 23'üncü maddesinin (f) bendinde ise; bu yerlerin işletilmesinden elde edilecek gelirlerin %50'sinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmasına hükmolunarak bu belediyelerin, bu gelirlere bir pay verilmesi yoluyla desteklenmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle Büyükşehir Belediyesinin bu yerlerin işletilme hakkının devredilmesiyle elde ettiği gelirlere ilçe ve ilk kademe belediyelerine pay vermemesinin, yukarıda yer verilen hükmün amacına aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Yapılan işlem özü itibarıyla otopark olarak kullanılan alanlardan otopark geliri elde edilmesi olduğundan, otopark alanlarının kiraya verilmesinden elde edilen gelir otopark geliri olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek suretiyle elde ettiği otopark gelirlerini nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtması gerekmektedir.

BULGU 2: İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Belediyenin iktisadi faaliyetlerine girmeyen ve asli hizmetleri kapsamında yapılmış olan harcamalarına ilişkin Katma Değer Vergisi (KDV)'nin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (1/3-g) maddesinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu,

Aynı Kanun'un 29'uncu maddesine göre KDV mükelleflerinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilecekleri,

Aynı Kanun'un 30'uncu maddesinin (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği,

Hususları düzenlenmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı

(I/B-2) bölümünde ise 3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan idarelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenecek kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamındaki mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin indirim konusu yapılması gerekirken, iktisadi faaliyetleri dışındaki alımlarla ilgili olarak 2022 yılı içerisinde 191 İndirilecek KDV hesabına 3.215.048,75 TL tutarında kayıt yapıldığı, bahsedilen KDV tutarlarının indirime konu edilmesi nedeniyle de vergi dairesine gönderilmesi gereken KDV tutarlarında eksiklik olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Limanlar Şube Müdürlüğüne bağlı olarak hizmet verilen bir noktada yer alan yapım işinin indirim konusu yapılabilir olarak değerlendirildiği, bundan sonraki işlemlerde bulguda belirtilen şekilde evrakların düzenlenmesine azami dikkat ve önemin verileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla; Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi neticesinde 2022 yılı mali tablolarında 190 Devreden KDV hesabı, 630 Giderler hesabı ile ilgili varlık hesaplarında hataya neden olunmuştur.

Sonuç olarak, Belediyenin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 2’nci maddesinde; Bu Yönetmeliğin, sıhî ve gayrisıhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı, 4’üncü maddenin a ve n bentlerinde ise; yetkili idarelerin, Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği olduğu, işyeri açma ve çalışma ruhsatının yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izin olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılmayacağı hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde; “Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.” denilerek işyerlerinin açılması sırasında ilgililerden söz konusu harcın tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin 10’uncu maddesinde ise ruhsatsız olarak açılan veya ruhsata aykırı olarak işletilen işyerleri ile ilgili olarak, işyerinin açma ruhsatı alıp almadığını kontrol etmek, yetkili mercilerce verilen işyeri kapatma cezasını uygulamak, denetim ve gereken diğer işlemleri yapmak Belediye zabıtasının görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye

sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı ve açılan işyerlerinden “İşyeri Açma İzni Harcı” tahsil etmeye belediyelerin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından kiraya verilen işyerinin ruhsat durumu kontrol edilmiş, bu işyerlerinden ruhsata tabi olan 32 tanesinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini sürdürdüğü ve bu işyerlerinden işyeri açma izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu 32 adet işyerinden 12 adedinin ruhsatlandırıldığı, 13 adedinin faaliyette bulunmadığı, 1 adedinin yetkileri kapsamında olmadığı, 6 adedinin ise ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, gerekli kontrollerin yapılarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatına tabi olan, ancak çeşitli nedenlerle belediyeye başvurmayan iş yerleri için gerekli kontrollerin yapılması, belediye gelir kalemlerinden birisi olan İşyeri Açma İzni Harcına ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi Tesislerinin İşletilmesi İşinde Çevre Mevzuatı ve Sözleşme Hükümleri Doğrultusunda Hareket Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapımı ve İşletilmesi İşinin yüklenicisi firma hakkında Ordu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü tarafından 2022 yılında ÇED raporunda verilen taahhütlere aykırı faaliyette bulunulması ve su kaynağının kirletilmesi gerekçeleriyle 3 ayrı para cezası uygulandığı tespit edilmiştir.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan 04.08.2017 tarihli Ordu Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapımı ve İşletilmesi İş Sözleşmesinin ;

10'uncu maddesinde “*İhale konusu tesislerin ve alanların, çevrenin korunması, bakımı, temizliği için gereken önlemler yüklenici tarafından alınacak ve bu konudaki mevzuata titizlikle uyulacaktır*”

15'inci maddesinde “*OBB Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığınca görevlendirilecek teknik bir heyet işin idari ve teknik şartnamelere ve sözleşme hükümlerine göre yapılıp yapılmadığını ve işletilip işletilmediğini kontrol edecektir. Bu heyet tarafından uygun görülmeyecek herhangi bir husus yükleniciye yazılı olarak tebliğ edilecek ve yüklenicinin bu hususu istenilen şekilde tebligatta belirtilen süre içerisinde yapmış olacaktır. Aksi takdirde, tesis idaresinin kontrol heyeti tarafından durdurularak, istenilen hususun yerine getirileceği zamana kadar hiçbir işin yapılmasına izin verilmeyecektir.*” denilmektedir.

Ayrıca söz konusu tesislerin işletilmesi aşamasında 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili mevzuat düzenlemeleri doğrultusunda hareket edilmesi yüklenici firmanın sorumluluğu altındadır. Bu düzenlemelere aykırı olarak faaliyette gösterilmesi sözleşme hükümlerinin de ihlali anlamına gelecektir.

Ordu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğünün 14.04.2022 tarihli İdari Yaptırım Karar Tutanağı ile, işin yüklenicisi Şirkete Çaybaşı Düzenli Depolama Sahası'nın alt kotunda bulunan su kaynağından alınan numunede çıkan kirliliğe istinaden ilgili mevzuat hükümlerine istinaden 96.561,00 TL idari para cezası uygulanmıştır.

Katı Atık Bertaraf Tesisini işleten Şirket hakkında şikayetlerin artması üzerine ilgili kurumların ve Ordu Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı'nın da katılımının sağlandığı bir inceleme yapılmıştır. Bu inceleme neticesinde; tesise ilişkin ÇED Olumlu Kararı bulunmasına rağmen, ÇED raporunda belirtilen taahhütlere aykırı faaliyette bulunulması sebebiyle Şirket hakkında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü tarafından 08.08.2022 tarihli İdari Yaptırım Karar Tutanağı ile 54.783,00 TL idari para cezası uygulanmıştır.

Ayrıca; Çaybaşı Düzenli Depolama Sahası'nın alt kotunda bulunan su kaynağından alınan numunede çıkan kirliliğe nedeniyle ilgili mevzuat hükümlerine istinaden Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü tarafından 07.09.2022 tarihli İdari Yaptırım Karar Tutanağı ile 263.032,00 TL idari para cezası uygulanmıştır.

Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından kiralanan entegre katı atık yönetim tesisleriyle ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Belediye Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı ve ilgili Şirket yetkililerinin 16-17.11.2022 tarihlerinde Ordu ili belediye atıkları yönetimiyle ilgili yaşanan problemlerin tespiti ve çözüm önerilerinin araştırılması amacıyla yaptıkları saha incelemesi ve görüşmeler neticesinde, eksiklerin tamamlanması ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulması için yapılacak iş ve işlemler karara bağlanmıştır.

Ancak 2022 yılı sonu itibarıyla çevre mevzuatının getirmiş olduğu düzenlemelerin tam anlamıyla yerine getirilemediği ve sorunların devam ettiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat hükümlerine uyulması için yapılacak diğer iş ve işlemlerin firma tarafından tamamlanmadığı, 2. Lotun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kabulünün yapılabilmesi için resmi sürecin işletmeci firma tarafından yürütüldüğü, İdarece yasal sürecin takibinin yapıldığı, kontrol teşkilatınca tesiste teknik

inceleme yapılarak eksiklerin tutanak altına alındığı ve resmi yolla ilgili firmaya bildirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesince söz konusu katı atık tesisinin yönetimi ve işletilmesi hususunda, yüklenici firmanın 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu Kanuna istinaden çıkarılan tüm yönetmelik hükümleri ve sözleşme hükümleri doğrultusunda faaliyette bulunması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenenin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) ile 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (i) bendinde, Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendinde; İdarelerin yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile ihale edilebileceği, "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL'yi, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarla, pazarlık usulü ile yapacakları alımlarda bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale

Kanunu'nun 62 nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğin "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanununun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise, Kanun'un 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9:Pazarlık ve Doğrudan Temin Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	21/f, 22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	21/f, 22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı(C/A)
Mal Alımı	421.212.373,00	42.121.237,30	80.004.452,14	37.883.214,84	1,90
Hizmet Alımı	508.063.429,16	50.806.342,92	40.007.319,04	-	0,79
Yapım İşİ	606.535.478,40	60.653.547,84	16.991.517,02	-	0,28

Kamu idaresi cevabında, sadece mal alımlarında Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen limitlerin aşıldığı, bundan sonraki süreçte İdare tarafından aynı Kanun'un 62'nci maddesine göre uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerde Temsil Ağırlama Bütçesinin Kullanılması

Belediye bütçesinde sadece başkanlık makamına ait olması gereken Temsil ve Tanıtma Giderleri ödeneklerinin aynı zamanda, diğer birimlerin bütçesinde de tertip açılmak suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hüküm bulunmayan haller" başlıklı 508'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında; bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yapılan düzenlemelerin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe hazırlama rehberi olmadığından, Hazine ve Maliye Bakanlığının yaptığı düzenlemelerin esas alınması gerekmektedir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin kapsam başlıklı 2'nci maddesinde; Yönerge'nin, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsayacağı; mezkûr Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de, temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu, Belediyenin üst yöneticisi sıfatı ile belediye başkanının, belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanan 2020-2022 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinin "Kurumsal sınıflandırma" başlıklı bölümünün genel esaslarında, "(...) "Özel Kalem", üst yönetimi kapsayacak şekilde bütçelenecektir." hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler gereğince temsil ve tanıtım giderlerinin konu, kapsam ile miktarının belediye başkanı tarafından tayin ve takdir edilmesi, ilgili düzenlemelere istinaden de üst yönetim giderlerinin özel kalem kurumsal kodunda bütçelenmesi gerekmektedir.

Ancak, Büyükşehir Belediyesinde, Özel Kalem Müdürlüğü harcama birimi dışında 7 harcama biriminin bütçesine temsil ve tanıtım giderlerine ilişkin ödenek konulmuş ve bu harcama birimleri tarafından kodunda yer alan ödenekler kullanılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, 2023 yılı bütçesinde temsil giderlerinin Özel Kalem Müdürlüğü, tanıtım giderlerinin ise Kültür, Turizm ve Sanat Dairesi Başkanlığı ile Basın, Yayın Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığına aktarımının sağlanacağı ve bundan sonraki süreçte daha fazla dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Temsil ve tanıtım giderleri kodunda izlenen ödeneklerin yalnızca Özel

Kalem Müdürlüğü tarafından kullanılması, başka herhangi bir harcama biriminin bütçesine temsil ve tanıtım giderlerine ilişkin ödenek konulmaması gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullandırılmaması

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2022 yılında 756 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

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

Yapılan incelemede, kullanılmayan izinlerin 2021 yılı sonuna göre dönem içerisinde kullanımlar nedeniyle azalmaya başladığı, ancak birikmiş olan izinlerin tamamının kısa vadede eritilemeyeceği anlaşılmaktadır. Belediyede görev alan kadrolu 57 işçiden 17'sinin 100 ile 200 gün arasında, 12'sinin 200 ile 300 gün arasında, 6'sının 300 ile 400 gün arasında, 3'ünün 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; belirli bir program çerçevesinde birikmiş izinlerin kullandırılması yönünde tüm birimlerin bilgilendirildiği, bundan sonraki süreçte işçi personelin birikmiş izinlerin kullandırılması yönünde azami dikkat ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 8: Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımları ile yapım işlerinin doğrudan temin limitinin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdareler; yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun

şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Aynı maddede, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanun'da belirtilen özel hallerin gerçekleşmesi halinde kullanılabilmesi,

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 2022 yılı için 218.395,00 TL 'yi aşmayan ihtiyaçlarının doğrudan temin yöntemi ile karşılanabileceği, bu yöntem ile yapılan alımlarda ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği,

Hususları düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kanuna göre çıkarılan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkralarında; eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalmak veya bu yönetmeliklerde yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 Sayılı Kanunun 22'nci Maddesinin (d) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini" başlıklı 22'nci maddesine göre de; belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ihalelerde rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının önemini ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerini açıkça ortaya koymaktadır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda örnek olarak gösterildiği üzere, 2022 yılında doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı mal alımları ile yapım işlerinin belirlenen parasal

sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölündüğü görülmüştür.

Tablo 10:Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu

İşin Adı	KDV Hariç Sözleşme Tutarı (TL)	Alım Tarihi	İşin Türü
Bilişim Malzemesi Alımı	103.835,00	16.02.2022	Mal Alımı
	168.600,97	9.03.2022	
	196.773,00	18.03.2022	
	139.982,00	20.04.2022	
	126.000,00	31.05.2022	
	186.550,00	7.07.2022	
	166.250,00	29.08.2022	
Temizlik Malzemesi Alımı	124.378,00	24.02.2022	Mal Alımı
	128.321,24	8.03.2022	
	121.790,00	18.03.2022	
	112.548,50	12.05.2022	
	56.049,00	18.05.2022	
	138.205,00	15.06.2022	
	157.052,50	22.06.2022	
198.960,50	22.07.2022		
Kırtasiye Malzemesi Alımı	204.717,00	25.03.2022	Mal Alımı
	130.789,60	1.04.2022	
	117.142,60	24.06.2022	
	174.323,00	24.08.2022	
	183.345,00	18.10.2022	
Temel Malzemesi Alımı	202.500,00	31.08.2022	Mal Alımı
	200.000,00	2.09.2022	
	198.000,00	1.09.2022	
	200.000,00	2.09.2022	
	209.760,00	27.09.2022	
	200.000,00	27.09.2022	
	209.760,00	27.09.2022	
	200.000,00	29.09.2022	
204.000,00	28.10.2022		
Taş Duvar Yapılması İşİ	193.470,00	14.06.2022	Yapım İşİ
	195.750,00	14.06.2022	
	210.000,00	29.07.2022	
	149.550,00	5.08.2022	
	190.000,00	31.08.2022	
	211.290,00	14.09.2022	
	208.590,00	15.09.2022	
	210.000,00	26.10.2022	
	201.746,00	2.11.2022	
	195.790,00	4.11.2022	
215.250,00	16.12.2022		

Durugöl Kıl Çadırı Yapılması İşi	213.000,00	11.02.2022	Yapım İşi
Durugöl Satış Reyonları Yapılması İşi	200.000,00	16.02.2022	
Durugöl Ek Binası Tadilat İşi	217.500,00	18.02.2022	

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mal alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Hakedişlerin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen mal alımları ile bazı hizmet alımlarına ilişkin hakediş ödemelerinde işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ilişkin muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 90'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında; İşverenlerin hakedişlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği,

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde; İdarelerin, yaptığı ihaleler sonucunda işverene ödeyeceği her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapacakları, İdarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği,

Hususları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, ihale yöntemi ile gerçekleştirilen mal alımları ile belediye şirketinden yapılan hizmet alımlarına ait hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı sorgulanmadan hakediş bedellerinin ödendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; mal ve hizmet alımlarına ilişkin hakediş ödemelerinde borç

sorgulama işlemlerinin yapılmaya başlandığı, bundan sonraki süreçte daha fazla dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ihale yoluyla yaptığı alımlar sonucunda her hakediş ödemesi öncesinden yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarını sorgulaması ve prim borçları söz konusu ise hakedişlerden mahsup ederek ödeme yapması gerekmektedir.

BULGU 10: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Ordu Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde Minibüs (M), Otobüs (J), Servis (S), Taksi (T) ve Dolmuş (D) Plakalarının, İl Trafik Komisyonu Kararları, İl, İlçe Belediyeleri Encümen Kararları ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir. Yapılan incelemelerde; söz konusu uygulamanın hatalı olduğu ve bu hatanın sonlandırılması için Kurum tarafından herhangi bir önlem alınmadığı, ilgililerin iptal işlemine uyumunu da sağlayacak geçiş sürecine ilişkin bir planlamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek; büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun'da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında; belediyelerin bu hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti, büyükşehir belediyeleri için hem bir görev hem de bir imtiyaz hakkıdır. Söz konusu vazife hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilebileceği gibi, ruhsat verme, kiralama veya imtiyaz verilmesi suretiyle üçüncü kişilere de gördürülebilir. Şayet söz konusu

hakkın kullanımını üçüncü kişilere bırakılacaksa bu tahsis işleminin yetkilendirme süresi belirlenmeli, rekabete uygun bir şekilde ihale yoluyla yetkilendirme işlemi gerçekleştirilmelidir. Kanun koyucu tarafından belediyeye tanınmış bu hakkın süresiz ruhsat verilmesi tarzında bir başka kişi veya kuruma devredilmesi ise mümkün değildir. Böyle bir uygulama Kanun'da açıkça belediyelere tanınmış bir imtiyaz hakkının sınırsız ve süresiz olarak devri anlamını taşıyacaktır ki bu da hukuken mümkün değildir. Yapılan işlem karşılığında her sene ruhsat harcı alınması da verilen hak karşılığında bir bedel alındığı anlamına gelmez. Zira ruhsat harcı, ruhsat verme işleminde kamu tarafından kişilere sunulan hizmetin karşılığıdır, verilen toplu taşıma hakkının bedeli değildir. Nitekim Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 numaralı Kararı'nda yukarıda yer verilen hükümlere paralel şekilde imtiyaz devri ve kiralama yolunun seçilmesi durumunda uyulması gereken şartlar belirtilmiş; toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi durumunda ruhsat verilecek sürenin açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde Ordu İli Büyükşehir Belediyesi statüsüne geçmeden önce İl Trafik Komisyonu ve Encümen Kararları ile 924 adet T (Taksi), 2.974 adet M (Minibüs), 361 adet D (Dolmuş), 224 adet J (Otobüs), 732 adet Servis plakası tanımlanmış ve üçüncü kişilere verilen söz konusu plakaların süresiz bir şekilde kullanılması sağlanmıştır.

Her ne kadar 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" denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır. Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin İl Trafik Komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu yönelttiği iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemediği için, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer başka birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı"nda, yapılan tahsis işlemlerinin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik

bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir. Anılan mahkeme kararında özetle;

Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılincaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılara yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği,

Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa’ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşınması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin “kanunilik ilkesini” karşıladığını ve “kamu yararı amacını” sağlamaya yönelik olduğu,

Ölçülülük ilkesinin; elverişlilik, gereklilik ve orantılılık alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruçuların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruçuların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruçuların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruçuların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvuruçular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruçuların bu nedenle karşılaştıkları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği,

Sonuç olarak derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir

yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruçulara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklediği, bu sebeple başvuruçuların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvuruçular aleyhine bozulduğu, sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde, ihalesiz ve süresiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan 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 gerekmektedir.

Mevcut durumun temel sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden herhangi bir bedel ödenmeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır. Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu, il ve ilçe belediyeleri encümenleri tarafından minibüs, otobüs, servis 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.

Kamu idaresi cevabında, Büyükşehir Belediyesi statüsüne geçildikten sonra plaka verilmesi hususunda mevzuatın öngördüğü düzenlemeler doğrultusunda uygulama yapıldığı belirtilmiş, ancak geçmiş dönemlerde İl Trafik Komisyonu kararlarıyla süresiz olarak verilen plakalar ile ilgili olarak nasıl bir düzenleme yapılacağı hususunda herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır.

Sonuç olarak, Kurum tarafından yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi Kararı da göz önünde bulundurularak geçiş süreci ve geçiş önlemleri belirlenmeli, orantılı bir şekilde düzenleme yapılarak belediyeye ait bir imtiyaz hakkının bazı kişilerde süresiz olarak kalmasının devam etmesine müsaade edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınmaz Kiraya Verme İşlemlerinde Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

İdare tarafından kiraya verilmiş 359 adet taşınmazdan kirasını vadesinde ödemeyen ve takip aşamasına geçilen 131 adet kiracı bulunduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun; 62'nci maddesine göre müşterinin taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği, 64'üncü maddesine göre kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı, ayrıca 3 yıldan fazla kiralama işlerinde, kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edileceği, Ecrimisil ve tahliye başlıklı 75'inci maddesinde ise kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği, hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun; 314'üncü maddesinde 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, Kiracının temerrüdü başlıklı 315'inci maddesinde, kiracı kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmezse, kiraya veren kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği, 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 ihtar da 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.

Ayrıca Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların kira sözleşmelerinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine paralel olarak; vadesinde ödenmeyen kira bedelleri ve

KDV'nin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesi gereğince belirlenen oranda gecikme zammı uygulanmak suretiyle tahsil edileceği, kiracının 2 kira taksidini üst üste ödemediği takdirde kalan kira bedellerinin muaccel hale geleceği ve kiracının bunu defaten ödemeyi kabul ve taahhüt edeceği, sözleşme hükümlerine ve eklerine kiracı tarafından uyulmadığı takdirde 2886 sayılı Kanununun 62 nci maddesi uyarınca 10 gün süreli ihtarname ile durumun kiracıya bildirerek ihtarnamede yazılı hususlara uyulmasını isteyeceği, ihtar rağmen 10.günün sonunda yerinde yapılacak kontrolde ihtarında belirtilen hususlara uyulmadığı görülürse kira sözleşmesinin idarece tek taraflı olarak feshedilerek kiracının kesin teminatının gelir kaydedileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde; İdarenin 359 adet taşınmazının kiralama konusu edildiği, 2022 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, İdarenin hareketsizliği nedeniyle mevzuatta öngörülen işlemlerin sistematik ve usulüne uygun olarak yapılmaması sonucu kira alacaklarından bir kısmının biriktiği ve bu alacaklar için icraya başvurulduğu halde alacakların tahsilatının yapılamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, 2022 yılında Hukuk Müşavirliğine alacağın takibine ilişkin gerekli işlemlerin yapılması için yazışmaların yapıldığı ve 2023 yılında takip işlemlerine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracılar için; öncelikle bu kiracılardan olan alacağın takibine ilişkin gerekli işlemlerin yapılması ve sonrasında yine yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip teminatlarının gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerine ilişkin bazı işlemlerin Sözleşmelere ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 17'nci maddesinde işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu maddede yüklenicilerin; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için 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 all risk sigorta yaptırma zorunluluğu hüküm altına alınmıştır. All risk sigortaya ilişkin düzenlemelere ise Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer verilmiş olup bahsi geçen maddede yaptırılacak olan all risk sigortaların Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki hükümler çerçevesinde yaptırılması gerektiği düzenlenmiştir.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinin incelenmesi neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) All Risk Sigorta Primlerinin Ödendiğine ve Sigorta Poliçesinin Yürürlükte Olduğuna Dair Belge Bulunmadan Hakediş Tahakkuku Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin hakediş tahakkuku yapılırken sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı halde İdarece hakediş tahakkuku yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında; sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; yapım işlerinde yükleniciler tarafından all risk sigorta yaptırılmakla beraber, hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı ve İdarenin de bu belgenin var olup olmadığına bakmaksızın hakedişleri tahakkuka bağladığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükmü çerçevesinde işlem tesis edilmemesi; yüklenici tarafından sigorta primlerinin ödenmediği ve bu yüzden sigorta şirketince sigorta poliçesinin iptal edildiği durumda, poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde İdarenin sigorta şirketinden tazminat alamayarak zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

B) All Risk Sigorta Poliçelerinin İş Artışı ve Süre Uzatımları ile Fiyat Farkına Göre Revize Edilmemesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, all risk sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtildiği üzere iş artışı ve/veya süre uzatımları ile fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 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 rayıçlarına 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 incelemede, İdarece ihale edilen yapım işlerinden bazılarında süre uzatımı ve/veya iş artışı yapıldığı, bazılarında ise fiyat farkı verildiği görülmüştür. Ancak söz konusu yapım işlerinde süre uzatımı ve/veya iş artışı yapılmasına rağmen sigorta poliçelerinin süre ve bedel açısından zeyilname ile revize edilmediği, fiyat farkı verilen bazı yapım işlerinde ise ödenen toplam hakediş tutarlarının sigorta bedellerini aştığı ancak zeyilname ile sigorta bedellerinin artırılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması; poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde İdarenin olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve İdarenin zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

C) All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olabileceği belirtilmiştir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olabileceği, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca muafiyet ve koasürans oranlarına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükmüne yer verilmiştir.

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

Yapılan incelemede; İdarece ihale edilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, diğer doğal afetler, bakım devresi,

diğer tüm hasarlar, sel, su hasarları, toprak kayması, yer kayması, hür türlü çökme vb. muafiyetlerin %10 oranında düzenlendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

All risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde yapılması bahse konu riskin azaltılması bakımından önem arz ettiğinden, bu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip Emanetler Hesabında Bekletilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu İdare tarafından yerine getirilmediğinden “Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi” başlığı ile tekraren bulgu yapılmış ve Diğer Bulgular bölümüne alınmıştır.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu İdare tarafından tam olarak yerine getirilmediğinden “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullanılmaması” başlığı ile Diğer Bulgular bölümüne tekraren bulgu yapılmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu İdare tarafından tam olarak yerine getirilmediğinden “Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında

			Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığı ile tekraren bulgu yapılarak Diğer Bulgular bölümüne alınmıştır.
--	--	--	---