



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KİLİS 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	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	141

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	3
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: 2024 Yılı Gelir Tahakkuk ve Tahsilat Tablosu	25
Tablo 9: Aynı Tarihte Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	74
Tablo 10: Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçe Ödeneğinin %10 Sınırının Aşılması	81
Tablo 11: Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılan Bazı Yapım İşleri	87
Tablo 12: 2020-2024 Yılı Kira Artış Oranları	98
Tablo 13: Yıllar İtibarıyla Su Kayıp Oranları	112
Tablo 14: Kira ve Ecrimisil Alacaklarının Tahakkuk ve Tahsilat Durumu (2024)	128
Tablo 15: İhalesiz ve Süresiz Kullandırılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo	138

KISALTMALAR

TC	Türkiye Cumhuriyeti
TL	Türk Lirası
TÜM-BEL-SEN Sendikası	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
DSİ	Devlet Su İşleri
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
kVA	kilovolt-amper
SCADA	Veri kontrol ve izleme sistemi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
VİF	Varlık İşlem Fişleri
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
FRİT Mülteciler için	(The EU Facility for Refugees in Turkey- Türkiye'deki AB Mali Yardım Aracı)

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
2. Taşınır Mal Yönetim Hesabının Gerçeği Yansıtması
3. Tüketim Malzemelerinin Henüz Kullanılmadan Giderleştirilmesi Nedeniyle Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması
4. Haklar Hesabına Ait Alımların Doğrudan Giderleştirilmesi
5. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
6. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması
2. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
3. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması
4. Hafriyat Döküm Sahalarında Denetim Mekanizmalarının Oluşturulmaması ve Gelir Takibinin Yapılmaması
5. Ön Mali Kontrol Sisteminin Kurulmaması ve Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması
6. İlin İmar Planları Revizyonlarının Toprak Koruma Kurulu Kararı Alınmadan Hazırlanması
7. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması
8. Yapım İşlerinde Hafriyat ve İnşaat Atıkları İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması
9. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

10. Kullanım Süresi Dolan Su Sayaçlarının Yenileme İşlemlerinin Tamamlanmaması
11. Mahkeme Kararıyla Kaldırılan Servis Devir Ücretlerinin Farklı Adlar Altında Tahsil Edilmeye Devam Edilmesi
12. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
13. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması
14. Yapım İşlerinde Mevzuata Aykırı Süre Uzatım Kararlarının Verilmesi ve Ek Süre Hesaplamalarının Somut Veriye Dayanmadan Yapılması
15. Sondaj İzni Verilen Su Kuyularına İlişkin Çalışma Yapılmaması ve Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması
16. Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazın 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Belediye Şirketine Kiraya Verilmesi
17. Parkların Aydınlatma Abone Grubundan Tarifelendirilmemesi ve Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
18. Abone Bilgilerindeki Eksiklikler Nedeniyle Kurum Alacaklarının Takibinde Güçlük Yaşanması
19. Atık Su Üreticilerine Yönelik Tespit Çalışması Yapılmaması ve Atık Su Bertaraf Bedelinin Tahsil Edilmemesi
20. İhale Yapılmaksızın Kamu İhale Kanunu'nun İstisna Maddesi Kapsamında Gıda Malzemeleri Alınması
21. Su Kayıplarının Kontrolüne İlişkin Mevzuat Gerekliliklerinin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
22. Kilis Katı Atık Düzenli Depolama Sahasında Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurulması Yetkisinin İhalesiz Devredilmesi
23. Niteliği Gereği Peşin Alınması Gereken Ücretlerin Tahsil Edilmeden Hizmet Sunulması
24. Muhtelif Avansların Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmaması ve Süresinde Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması

25. Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal Kira Bedellerine Göre Güncellenmemesi
26. Üretici Örgütü Belgesi Bulunmayan Kuruluşa Ücretsiz İşyeri Tahsisi Yapılması
27. Kamu İdaresi Tarafından Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapıldığı Halde Doğrudan Teminle Personel Hizmeti Satın Alınması
28. İdarenin Araç Kiralama Süreçlerinin Merkezi Olarak Yürütülmemesi Neticesinde Takip ve Kontrol Eksikliği Oluşması
29. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Bazılarının Araç Takip Sistemine Dahil Edilmemesi
30. Altyapı Kazı İzin Bedelleri ve Kazı Ruhsat Harçlarının Tahsil Edilmemesi ve Kazı İşlemlerine İlişkin Denetim ve Yaptırım Eksikliklerinin Bulunması
31. Vefat Eden ve Varisleri Tarafından Devir Alınmayan Abonelerin Aboneliklerinin Feshedilmeyerek Kullanıma Kapatılmaması
32. Mal Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Yapılması
33. İş Artışı ve/veya Süre Uzatımı Uygulanan Yapım İşlerinde Revize İş Programının Hazırlanmaması
34. İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkân Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması
35. Doğrudan Teminle Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşleri ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
36. Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Bazı Yapım İşlerinde Kabulün Yapılması
37. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
38. Mevcut Araç Takip Sistemi Bulunmasına Rağmen Aynı Amaca Hizmet Eden İkinci Bir Araç Takip Sisteminin Temin Edilmesi
39. Yapım İşi İhalelerinde Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı Olan Durumlarda Uzatılmaması

40. Yapım İşleri İçin Düzenlenen All Risk Sigorta Poliçelerinde Azami Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Aşılması
41. Yapım İşlerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uymadan Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması
42. Araçların Akaryakıt Sistemine Dahil Edilmemesi ve İdarenin Akaryakıt İstasyonunda Otomasyon Sisteminin Bulunmaması
43. Belediye Hizmet Binası Temizleme İşinde Hatalı Süreç ve Uygulamaların Bulunması
44. Belediye Abone Alacaklarının Taksitlendirilmesine İlişkin Düzenlemelerin Yapılmaması Sebebiyle Belediye Gelirlerinde Kayıp Oluşması
45. Herhangi Bir Durağa Kayıt Yaptırmadan Faaliyet Gösteren Ticari Taksilere Mevzuatta Belirlenen Yaptırımların Uygulanmaması
46. Tüketim Malzemelerinin Muhafazası İçin Ambar Kurulmaması ve Kayıt Sistemi Eksikliği Nedeniyle Denetimin Gerçekleştirilememesi
47. Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Artışlarının Mevzuata Aykırı Olarak Belirlenmesi
48. Yapım İşlerinde Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında ve Usulüne Uygun Sunulmaması
49. Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Bedellerinin Ödenmemesine Rağmen Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
50. Toptancı Halinde Kayıt Dışı Faaliyet Gösteren İşyerleri Hakkında Mevzuata Uygun İşlem Tesis Edilmemesi
51. Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatta Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
52. Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkililerinin Görevlerini Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirmemesi
53. İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması
54. Taşınmazların Tahsis Sürelerinin Mevzuata Uygun Olmaması

55. Taşınmazların Tahsisi İptal Edilmesine Karşın Fiilen Kullandırılmaya Devam Edilmesi
56. Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi
57. Kamu Kurumu Niteliğinde Olmayan Kuruluşlara Taşınmaz Tahsis Edilmesi
58. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazlara İlişkin Cins Tashih İşlemlerinin Tamamlanmaması
59. Belediye Şirketine Yapılan Ödemelerden Asgari Ücret Destek Primi Kesintisi Yapılmaması ve Diğer Hizmet Alımlarından Kesilen Tutarların Gelir Kaydedilmesi
60. İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
61. Su Tarifelerinin Belirlenmesinde Maliyet Analizinin Yapılmaması
62. Taşınmaz Kira ve Ecrimisil Alacaklarının Takip ve Tahsilat Süreçlerinde Gerekli Etkinliğin Sağlanamaması
63. Vadesi Geçmiş Su Alacaklarının Tahsil Edilmemesi
64. Toptancı Hal Rüsumlarının Süresi İçinde Tahsil Edilmemesi ve Geç Tahsil Edilen Alacaklara Gerekli İşlemlerin Uygulanmaması
65. Ticari Hatlı Araçların Bazılarından Yönetmelik ve Belediye Meclisi Tarafından Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi
66. Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok iki belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Kilis Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	471	102
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	227	17
Geçici İşçi	-	-
Toplam	698	119
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		898

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 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 Kilis Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ekod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	147.579.291,00	35.847.919,95	183.427.210,95	165.605.727,44	17.821.483,51
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.630.052,00	1.454.599,60	19.084.651,60	17.914.546,59	1.170.105,01
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	554.175.403,00	192.463.138,72	746.638.541,72	707.432.760,20	39.205.781,52
4	Faiz Giderleri	7.023.826,00	6.253.948,52	13.277.774,52	12.928.660,67	349.113,85
5	Cari Transferler	35.054.444,00	20.545.045,57	55.599.489,57	53.470.689,18	2.128.800,39
6	Sermaye Giderleri	785.986.395,00	-91.202.501,50	694.783.893,50	683.406.063,45	11.377.830,05
7	Sermaye Transferleri	3.510.930,00	-1.510.930,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	165.000.000,00	-163.851.220,86	1.148.779,14	0,00	1.148.779,14
Toplam		1.715.960.341,00	0,00	1.715.960.341,00	1.642.758.447,53	73.201.893,47

Ertesi yıla devreden ve geçen yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır.

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 1.715.960.341,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.642.758.447,53 TL bütçe gideri yapılmış, 73.201.893,47 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	77.552.965,00	64.652.291,85	169.029,73	64.483.262,12	83,15
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.340.723,00	107.039.159,90	263.446,79	106.775.713,11	99,47
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	566.949.037,00	530.535.263,62	1.990.001,51	528.545.262,11	93,23
05- Diğer Gelirler	949.492.127,00	872.255.427,69	413.791,45	871.841.636,24	91,82
06- Sermaye Gelirleri	14.625.489,00	16.333.595,23	0	16.333.595,23	111,68
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	2.836.269,48	0	-
Toplam	1.715.960.341,00	1.590.815.738,29	2.836.269,48	1.587.979.468,81	92,54

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri % 92,54 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%83,15) beklenen düzeyin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%99,47) beklenen düzeyde, sermaye gelirleri ise (%111,68) beklenen düzeyin 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	147.579.291,00	165.605.727,44	112,21
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.630.052,00	17.914.546,59	101,61
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	554.175.403,00	707.432.760,20	127,66
04- Faiz Gideri	7.023.826,00	12.928.660,67	184,07
05- Cari Transferler	35.054.444,00	53.470.689,18	152,54
06- Sermaye Giderleri	785.986.395,00	683.406.063,45	86,95
07- Sermaye Transferleri	3.510.930,00	2.000.000,00	56,96
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	165.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.715.960.341,00	1.642.758.447,53	95,73

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %95,73 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutarı %184,07 oranında aşarken, personel harcamaları da %112,21 oranında gerçekleşerek beklenenin üzerinde olmuştur. Cari transferler ve mal ve hizmet alım giderleri de bütçeyi aşan kalemler arasında yer alırken, sermaye giderleri ve sermaye transferleri ise başlangıç bütçesinin altında kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 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	30.853.806,31	42.458.810,61	64.652.291,85	37,61	52,27
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.085.714,08	66.834.382,84	107.039.159,90	58,81	60,16
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	62.119.964,81	138.222.466,99	530.535.263,62	122,51	283,83
Diğer Gelirler	252.077.137,74	474.930.863,74	872.255.427,69	88,41	83,66
Sermaye Gelirleri	44.744.318,48	41.114.259,71	16.333.595,23	-8,11	-60,27
Toplam	431.880.941,42	763.560.783,89	1.590.815.738,29	76,80	108,34
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	44.615,85	1.014.019,44	2.836.269,48	2172,78	179,71
Net Toplam	431.836.325,57	762.546.764,45	1.587.979.468,81	76,58	108,25

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 826.955.954,10 TL'lik (%108,34) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 392.312.796,33 TL (%283,83) artış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 22.194.481,06 TL (%52,27), diğer gelirlerde 397.361.564,63 TL (%83,66) ve sermaye gelirlerinde -24.520.663,65 TL (%-60,27) tutarlarındaki azalışlar toplam artış üzerinde belirleyici 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	45.309.543,08	79.850.952,65	165.605.727,44	76,23	107,39
SGK Devlet Prim Giderleri	5.875.520,13	10.242.340,84	17.914.546,59	74,32	74,91
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	209.464.035,93	401.581.491,61	707.432.760,20	91,72	76,16
Faiz Giderleri	3.055.542,50	5.707.962,90	12.928.660,67	86,81	126,50
Cari Transferler	10.693.406,32	15.514.819,20	53.470.689,18	45,09	244,64
Sermaye Giderleri	104.611.264,75	291.626.330,26	683.406.063,45	178,77	134,34
Sermaye Transferleri	1.081.537,93	1.000.000,00	2.000.000,00	-7,54	100,00
Toplam	380.090.850,64	805.523.897,46	1.642.758.447,53	111,93	103,94

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 837.234.550,07 TL (%103,94) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 85.754.774,87 TL (%107,39), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 7.671.996,75 TL (%74,91) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 305.851.178,59 TL'lik (%76,16), sermaye giderlerinde 454.034.436,87 TL'lik (%134,34) ve sermaye transferlerinde 1.000.000,00 TL'lik (%100,00) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 7.220.698,30 TL'lik (%126,50) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 979.181.033,13TL, Faaliyet Geliri 2.211.780.752,40 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.232.599.719,27 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kilis 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	Güneydoğu Sanayi ve Ticaret A.Ş.	56.000,00TL	54.874,00TL	97,99
2	7 AralıkPark Pahçe Temizlik San. ve Tic. Ltd. Şti.	20.000,00TL	20.000,00TL	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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 süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar

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

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

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

Kilis Belediyesi tarafından 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir. Bu çerçevede, ilgili birimlerin katılımıyla Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Ancak sistemin tam anlamıyla etkin işleyebilmesi için bazı eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin temelini oluşturmaktadır. Kilis Belediyesi’nde kontrol ortamına yönelik olarak Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili olarak tüm personelle Etik Sözleşmesi imzalanmıştır. Bununla birlikte, görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devrinin sınırları belirlenmiştir. Ancak, iş tanımlarının ve iş akış şemalarının tam anlamıyla oluşturulmamış olması eksiklik olarak görülmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

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.

Kilis Belediyesi'nde kurumsal risklerin belirlenmesine yönelik bazı çalışmalar yapılmıştır, ancak bu çalışmalar yeterli seviyeye ulaşmamıştır. İç kontrol risklerinin tanımlanması ve bu risklere yönelik yanıtların belirlenmesi hususunda daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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.

Kilis Belediyesi'nde harcama birimleri ve mali hizmetler biriminde ön mali kontrol yapılmamaktadır, ancak bu konuda çalışmalar başlatılmıştır. İdarenin ön mali kontrol yönergesinin olmaması, kontrol faaliyetlerinin etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca, ön mali kontrol sisteminin etkin bir şekilde işletilmemesi mali yönetim ve denetim açısından önemli bir risk oluşturmaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

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.

Kilis Belediyesi'nde Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ve belediye faaliyet raporu mevzuata uygun şekilde düzenlenmiştir. Ancak, yönetim bilgi sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. Bu kapsamda,

gerekli raporları üretecek ve analiz yapmaya imkân sağlayacak sistemlerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar hızlandırılmalıdır.

İzleme Standartları

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.

Kilis Belediyesi'nde iç kontrol sisteminin izlenmesi ve değerlendirilmesi için bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulması planlanmıştır. Ancak, fiili olarak kurulun aktif hale getirilmediği görülmektedir. Ayrıca, Kilis Belediyesi'nde iç denetçi kadrosu bulunmakla birlikte, bu kadrolara atama yapılmamıştır. Bu durum, iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesini engellemektedir. İç denetim mekanizmasının oluşturulması, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Sonuç ve Öneriler

Kilis Belediyesi'nde iç kontrol sisteminin geliştirilmesine yönelik farkındalık oluşturulmuş ve bazı adımlar atılmıştır. Ancak, sistemin tam anlamıyla etkin çalışabilmesi için eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Özellikle iç denetçi atamalarının yapılması, ön mali kontrol sisteminin etkin hale getirilmesi ve risk yönetimi konusundaki eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, belirlenen eksikliklerin giderilerek iç kontrol sisteminin tam anlamıyla işlevsel hale getirilmesi sağlanmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kilis 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: Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılan payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun “Birliğin gelirleri başlıklı” 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma paylarının birliğin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir. Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün “Birliğin gelirleri” başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise birlik meclisince belirlenecek oranda üyelik aidatının alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 277'nci maddesinde ise; bütçe geliri olarak tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bu hesaba alacak; bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak kaydedilmesi ve ödeneceği zaman bu hesaptan çıkışının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılında Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılan payın öncelikle 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilip bu hesaptan çıkışının yapılması gerekirken, bu hesap kullanılmaksızın doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

İdare ilgili hususla ilgili gerekli önlemlerin alındığını ve 363 hesabının kullanılmasının sağlanacağını bildirmiştir.

İdare tarafından Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılacak paylar için 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınır Mal Yönetim Hesabının Gerçeği Yansıtması

Belediye harcama birimleri tarafından yıl sonu fiili taşınır sayımlarının yapılmadığı, taşınır mal yönetim hesabındaki taşınır mal yönetim hesabı cetvellerinin mevcut kayıtlar üzerinden düzenlendiği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırın, yıl sonlarında sayımının yapılacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca maddenin devamında, taşınırın fiili miktarlarının kayıtlı miktarlarından eksik olduğunun tespit edilmesi halinde kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı ve varlık işlem fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise varlık işlem fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanacağı ve düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin bir örneğinin, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde ise, taşınır mal yönetim hesabının; yıl sonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetveli ve yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen varlık işlem fişinin sıra numarasını gösterir tutanaktan oluşacağı düzenlenmiştir. Ayrıca taşınır mal yönetim hesabının nasıl hazırlanacağı, onaylatılacağı ve muhafaza edileceği ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; yıl sonlarında taşınır sayımları tam olarak yapılmalı, ardından sayım tutanakları düzenlenmeli buna bağlı olarak da taşınır sayım ve döküm cetveli hazırlanarak muhasebe kayıtları ile fiziki durum karşılaştırılmalıdır.

Yapılan incelemede, bazı harcama birimlerinde yıl sonu taşınır sayımlarının fiilen yapılmadığı ve sayım tutanakları düzenlenmeden taşınır sayım ve döküm cetvellerinin hazırlandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, yılsonu taşınır sayımlarının fiilen gerçekleştirilmesi, sayım tutanaklarının eksiksiz düzenlenmesi ve taşınır yönetim hesabının gerçeği yansıtacak şekilde hazırlanması için harcama birimlerine gerekli uyarıların yapılmış

olduğunu ve sayım komisyonlarının gerçeğe uygun şekilde sayım yapıp yapmadıklarının Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından takip edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, yıl sonu taşınır sayımlarının fiilen gerçekleştirilmesi, sayım tutanaklarının eksiksiz düzenlenmesi ve taşınır yönetim hesabının gerçeği yansıtacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Aksi takdirde, taşınır kayıtlarının fiili durumdan farklı olması nedeniyle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı sağlanamayacak, eksik ya da fazla taşınırların tespiti mümkün olmayacak ve mali raporlamada hatalara yol açarak idarenin hesap verebilirliğini zayıflatacaktır.

BULGU 3: Tüketim Malzemelerinin Henüz Kullanılmadan Giderleştirilmesi Nedeniyle Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

İdarenin tüketim malzemelerini alım sonrası henüz tüketilmeden giderleştirdiği, bu durumun varlık işlem fişlerinde (VİF) fiili durumu yansıtmadığı, depo mevcudu ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk oluşturduğu ve envanter yönetimini olumsuz etkilediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabın niteliğini düzenleyen 115'inci maddesinde, 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 kullanılacağı belirtilmiş, hesabın işleyişini düzenleyen 116'ncı maddesinde ise tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 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 onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından alımı yapıldıktan sonra 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedilen tüketim malzemelerinin fiilen tüketilmediği halde 630 Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirildiği, bu işlemin fiili miktar ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlığa neden olduğu ve Varlık İşlem Fişlerinin (VİF) gerçeği yansıtmadığı tespit

edilmiştir. Tüketimi henüz gerçekleşmemiş malzemelerin muhasebe kayıtlarında çıkışının yapılması veya doğrudan giderleştirilmesi, depo fiili durumu ile kayıtların uyumsuz hale gelmesine de yol açmaktadır.

Diğer yandan İlk madde malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına giriş kaydı yapıldıktan sonra herhangi bir kullanım olmamasına rağmen ilgili hesaptan tamamen çıkarılması; İdarenin mali tablolarında 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının eksik bakiye vermesine, faaliyet sonuçları tablosunda ise 630 Giderler Hesabı'nın kullanıma henüz verilmemiş veya tüketilmemiş ilk madde malzeme bedelleri kadar fazla görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususların gereğinin yerine getirilmesi adına çalışmalara başlandığı ve çalışmaların tamamlanarak gereğinin yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu nedenle, tüketim malzemelerinin henüz kullanılmadan giderleştirilmemesi, muhasebe kayıtlarının doğru tutulması ve taşınır yönetiminin mevzuata uygun şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, mali tablolar üzerinde hatalar oluşacak, envanter takibi sağlıklı yürütülemeyecek ve kayıtların güvenilirliği azalacaktır.

BULGU 4: Haklar Hesabına Ait Alımların Doğrudan Giderleştirilmesi

İdarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edindiği, fiziksel varlığı bulunmayan yazılım ve lisans gibi değerlerin, 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken doğrudan gider kaydedildiği belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; "Hesabının Niteliği" başlıklı 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.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 214'üncü maddesinde ise; 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının, maddi olmayan duran varlık

bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Amortisman ve Tükenme Payları konulu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, bilgisayar yazılım lisansı, patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım ve lisans alımlarına ilişkin tutarların 260 Haklar Hesabı yerine, 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilerek doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının 612.840,00 TL noksan; 630 Giderler Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, İlgili hususta gerekli önlemlerin alınmış olduğunu ve 260 hesabının kullanılmasının sağlanacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edindiği ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, lisans gibi değerlerin 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kurumlara tahsis edilenlerin, ilgili varlık hesaplarında muhasebeleştirilmediği belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Tahsis edilen taşınmazlar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından, hem tahsis eden hem de tahsis edilen idarelerin bu işlemi muhasebeleştirerek tam ve doğru şekilde raporlaması gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189 ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu hükümlere göre; İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02 Binalar hesabına alacak, 500.11 Net Değer hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar hesabına borç kaydedilmesi; idareye tahsis edilen taşınmazların ise, kayıtlı değerleri üzerinden 252.03 Binalar hesabına borç, 500.12 Net Değer hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 28 taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar gereği, belediye tarafından diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların kurumun muhasebe kayıtlarında izlenmemesi ve amortisman ayrılmaması sebebiyle 250 Arazi ve Arsalar hesabı, 252 Binalar hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar hesabı, 500 Net Değer hesabı doğru veri üretmediğinden, mali tablolarda bu hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, gerekli çalışmaların başlatıldığı ve tamamlandığında muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Taşınmazların sağlıklı yönetimi ve etkin kontrolü için idarelerce tahsis edilen taşınmazların anılan düzenlemeler ve muhasebenin genel kabul görmüş ilkelerinden tam açıklama ilkesi uyarınca gerçek durumu ile mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediye mülkiyetindeki taşınmazların rayiç değer tespit çalışmalarına başlanmasına rağmen tamamlanmadığı, bu nedenle değer tespiti yapılmayan taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı belirlenmiştir.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, taşınmazların kaydı ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

“İz bedeli” ile ilgili tanımlamalar 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Buna göre; iz bedeli, gerçek değeri tespit edilemeyen veya edilmesi uygun görülmeyen ancak, hesaplarda izlenmesi gereken iktisadi kıymetlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılan en düşük tutardır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Maddi duran varlıkların kayıt değerleri” başlıklı 26 ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerekmektedir. Ayrıca idare taşınmazlarının söz konusu Yönetmelik ekindeki formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde kaydının tutulması, bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin mali hizmetler birimince oluşturulması ve Mahalli İdareler Bütçe

ve Muhasebe Yönetmeliği gereği bu taşınmazların tam, doğru ve gerçeğe uygun değerleri ile mali tablolarda yer alan ilgili varlık hesaplarında gösterilmesi gerekmektedir.

Belediyenin 2024 yılı taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuat gereği tamamlanması gereken 96 adet taşınmazın kayıt ve değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

Diğer yandan, kurumun değer tespiti yapılmayan taşınmazlarının muhasebe kayıtlarına alınmaması kurum mali tablolarında yer alan 250 Arsa ve Araziler, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesaplarında hataya neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, taşınmazların değer tespit çalışmalarının devam ettiği ve tamamlandığında muhasebe kayıtlarının güncelleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; belediyeye ait mevcut taşınmazların kayıt ve değer tespiti işlemlerinin, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tamamlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 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 Hazinesin 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.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 31.12.2024 tarihi itibarıyla 31 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.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil 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.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, idareye ait taşınmazlarda öncelikle 2886 sayılı yasaya göre kiralama yapılmakta olduğu, idareye ait pasajın 6306 sayılı yasa kapsamında riskli yapı ilan edilmiş olduğu; pasajın tescilli yapı kararı bulunduğundan restore edilmesi gerekmekte olduğu, yeterli ödenek bulunamadığından restorasyonun hayata geçirilememiş olduğu, pasajın riskli yapı kararından dolayı yeniden ihale yoluna gidilmemiş olduğu, bununla birlikte taşınmazı kullananlar tespit edilerek ecrimisil talep edildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların, ilgili mevzuatta öngörülen usule uygun şekilde ihale edilerek kiraya verilmesi ve buna ilişkin kira sözleşmelerinin yapılması gerekmektedir. Ayrıca, kamu ortak kullanımına ayrılmış alanlar üzerindeki taşınmazların da kamu hizmetine tahsis amacını zedelemeyecek şekilde ancak ihale yoluyla kiralanması ve kira sözleşmelerinin düzenlenmesi mevzuatın gereği olup, ecrimisil uygulamasının olağan bir taşınmaz yönetim yöntemi gibi kullanılmasından kaçınılması gerekmektedir.

BULGU 2: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM-BEL-SEN) arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesine, mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı hükümler eklendiği tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye

başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi olmakla beraber tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge tazminatının belirlemesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi bir düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare ile TÜM-BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesine sosyal çalışmalarda yardımcı olmak, çalışanlarla ilgili genelge ve yayınlar, bayram yardımı, ulaşım, belediye tesislerinden indirimli yararlanma ve kreş gibi mevzuatta yer almayan hükümlerin eklendiği tespit edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre dönemler itibarıyla akdedilen toplu sözleşmelerdir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibarıyla akdedilen toplu sözleşmeler ile çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin sözleşmede yer alması hukuki açıdan mümkün değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibarıyla akdedilen toplu sözleşmelere aykırıdır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bundan sonraki yapılacak olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde bulguda belirtilen hususlara azami ölçüde dikkat edileceğini bildirmiştir.

Sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması

Kurumun bazı gelir kalemlerine ilişkin tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük seviyelerde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmetinin bir parçası olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2024 yılı idare gelirlerine ilişkin tahakkuk/tahsilat oranı düşük olan vergi ve diğer gelir kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2024 Yılı Gelir Tahakkuk ve Tahsilat Tablosu

Gelirin Adı	TAHAKKUK (TL)	TAHSİLAT (TL)	Tahakkuk/Tahsilat Oranı
Bina Vergisi	25.034.947,48	9.001.322,07	35,96
Arsa Vergisi	8.141.278,53	2.610.972,04	32,07
Arazi Vergisi	771.262,28	137.042,23	17,77
İlan ve Reklam Vergisi	3.154.814,59	888.154,39	28,15
Konutlara ait çevre temizlik vergisi	19.606.120,06	9.742.372,36	49,69
İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi	14.221.407,18	4.603.648,61	32,37
İşgal Harcı	3.094.257,74	723.207,54	23,37
Ulaştırma Hizmetlerine İlişkin Gelirler	24.720,00	12.720,00	51,46
Su Hizmetlerine İlişkin Kurumlar Hasılatı	115.263.379,37	74.914.891,78	64,99
Ulaştırma Hizmetlerine İlişkin Kurumlar Hasılatı	6.573.002,32	3.916.177,40	59,58
Ecrimisil Gelirleri	893.932,95	300.130,35	33,57
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	12.035.453,98	3.575.816,15	29,71
Diğer İdari Para Cezaları	14.855.028,19	1.730.648,52	11,65

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, gelir tahakkuk tahsilat oranlarının artırılması için ilgisine göre 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun veya 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'na göre işlemlere başlanacağını ve borcu muaccel hale gelen vatandaşlara SMS yoluyla bilgilendirmenin devreye alınacağını bildirmiştir.

Tablodan da görüleceği üzere idarenin önemli gelir kalemlerinde tahsilatlar istenilen seviyede gerçekleştirilememiştir. Tahakkuk / tahsilat oranlarının bu şekilde devam etmesi Kurum'un tahakkuk eden alacaklarının tahsil zamanaşımına uğraması riskini ortaya çıkarabilecektir.

BULGU 4: Hafriyat Döküm Sahalarında Denetim Mekanizmalarının Oluşturulmaması ve Gelir Takibinin Yapılmaması

2024 yılı ücret tarifesıyla hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları için döküm ücretleri belirlenmesine rağmen, denetim mekanizmasının bulunmaması nedeniyle gelir takibinin

yapılamadığı, bu durumun belediyeyi önemli bir gelir kaynağından mahrum bıraktığı ve atıkların kontrolsüz şekilde dökülmesine neden olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, belediyelerin hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemekle yetkili olduğu ve bu alanlarda çevre kirliliğini önleyici tedbirleri almakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğı’nin “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinde, belediyelerin hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının yönetimiyle ilgili sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre belediyelerin, bu atıkların toplanması, taşınması, geri kazanılması ve bertarafına ilişkin yönetim planı hazırlaması, depolama ve geri kazanım tesislerini belirlemesi ve işletmesi, çevre ve insan sağlığını koruyucu tedbirleri alması, hizmet bedellerini belirlemesi, halkı bilgilendirmesi ve hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemesi gerektiğı hüküm altına alınmıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde, 2024 yılı ücret tarifesıyla hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları döküm ücretleri belirlenmesine rağmen, hafriyat döküm sahası olarak belirlenen alanda herhangi bir denetim mekanizmasının bulunmadığı, ölçüm için gerekli kantarın, izleme amacıyla kamera sisteminin ve sorumluluk üstlenecek bir görevlinin mevcut olmadığı için bu gelirlerin takibinin yapılamadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, tüm bu eksiklikler nedeniyle hafriyat döküm sahasına atıkların kontrolsüz şekilde döküldüğü ve yönetim sürecinin etkisiz kaldığı belirlenmiştir.

Örneğın, İdare’nin işveren olduğu Kilis İçmesuyu ve Kanalizasyon İnşaatı yapım işi kapsamında bugüne kadar 246.538,37 m³ hafriyat toprağı atığı çıkmasına karşın, bahse konu hafriyatların döküm yerleri kontrol edilmemiş ve Belediye bu dökümlerden elde edebileceğı yaklaşık 12.347.216 TL gelirden mahrum kalmıştır.

Belediyenin hafriyat atıklarıyla ilgili görevlerini yerine getirmemesi, çevre kirliliğı, ekosistemin bozulması ve halk sağlığının olumsuz etkilenmesi açısından risk oluşturmaktadır. Uygunsuz hafriyat dökümlerinin, toprak ve su kirliliğıne yol açarak tarım alanlarını tehdit etme, yeraltı su kaynaklarını kirlletme ve doğal yaşam alanlarına zarar verme ihtimali bulunmaktadır.

Öte yandan, hafriyat döküm sahalarının etkin şekilde işletilmesi durumunda belediye için önemli bir gelir kaynağı oluşturabileceği, ancak mevcut durumda bu potansiyelin değerlendirilememesi nedeniyle belediyenin bu gelir imkanından faydalanamadığı görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında 2025 yılı içerisinde atık yönetim planı hazırlanarak hafriyat döküm sahasının işletilmesine yönelik ihale çalışmalarına başlanılacağı ifade edilmiştir.

Bu nedenle, belediyenin hafriyat atıklarının yönetimine ilişkin denetim ve kontrol mekanizmalarını oluşturması, döküm sahalarını etkin şekilde işletmesi ve gelir takibini sağlaması gerekmektedir. Böylece hem çevre kirliliğinin önlenmesi sağlanacak hem de belediye önemli bir gelir kaynağını değerlendirmiş olacaktır.

BULGU 5: Ön Mali Kontrol Sisteminin Kurulmaması ve Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

İdare tarafından ön mali kontrol sisteminin kurulmadığı ve mevzuatında belirtilen tutarı aşan taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarının mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu'nun "Ön Mali Kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde; harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontroller ve mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği ifade edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesinde; ön mali kontrol, idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin, idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrol olarak tanımlanmıştır.

14'üncü maddesinde; malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin malî hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu, kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin malî hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı belirtilmiştir.

17'nci maddesinde ise; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için beş milyon Türk Lirasını, yapım işleri için on beş milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tâbi olacağı, bu tutarlara katma değer vergisi dâhil olmayacağı, idarelerin belirlenen tutarlar içinde kalmak ve üst yöneticiden onay almak kaydıyla merkez ve taşra teşkilatı ile birimler bazında risk analizleri çerçevesinde farklı tutarlar belirlemeye yetkili olduğu, kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, en geç on işgünü içinde kontrol edileceği, yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısının, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderileceği ifade edilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda, malî kontrol görevinin, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir.

Ön mali kontrol sürecinde gelir, gider, varlık ve yükümlülöklere ilişkin malî karar ve işlemler, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilir. Ayrıca malî karar ve işlemler harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilecektir.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk lirasını aşanların mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tâbi tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede sınırı geçen taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarının, mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrolünün yapılmadığı ve mali karar ve işlemlerin, mali hizmetler birimi tarafından gerçekleştirilecek ön mali kontrol sürecine dâhil edilmediği görölmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususun yerine getirilmesi adına gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile amaçlanan kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması ve etkin olmasına yönelik olarak anılan ikincil mevzuat ile düzenlenen ön mali kontrol faaliyetinin mali hizmetler birimince yerine getirilmemesi Kamu İdaresinin söz konusu işlemlerinin doğru ve mevzuatına uygun yapılmaması riski doğuracaktır. Bu nedenle iç kontrol sisteminin kurulması ve ön mali kontrol faaliyetinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İlin İmar Planları Revizyonlarının Toprak Koruma Kurulu Kararı Alınmadan Hazırlanması

İlin imar planları revizyonlarının Toprak Koruma Kurulu kararı alınmadan hazırlandığı görülmüştür.

Kilis İli Merkez İlçeye ait 1/1000 ölçekli uygulama imar planı revizyonu ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı revizyonu 03.06.2013 tarih ve 158 sayılı Meclis Kararı ile yapılmıştır.

İmar planı yapılan bölgenin tamamının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması"başlıklı 8'inci maddesinin (c) bendinde;

“Tarım arazileri, 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda belirtilen izinler alınmadan; tarımsal amaç dışında kullanılamaz, planlanamaz, köy ve/veya mezraların yerleşik alanı ve civarı veya yerleşik alan olarak tespit edilemez.” hükmüne göre Toprak Koruma Kurulu Kararı alınması gerektiği,

Yine aynı kanunun sekizinci maddesinin e bendinde;

“Kamu kurum ve kuruluşları veya plan müellifleri; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından plana ilişkin görüşlerini alır. Kurum ve kuruluşlar, görüşlerini en geç otuz gün içerisinde bildirmek zorundadır. Görüş bildirilmesi için etüt ve analiz gibi uzun süreli çalışma yapılması gereken hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine otuz günü geçmemek üzere ilave süre verilir. Bu süre içerisinde görüş bildirilmediği takdirde plan hakkında olumsuz bir görüşün bulunmadığı kabul edilir.” hükmü uyarınca Kurum Görüşleri aranması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; yukarıda belirtilen mevzuatın aramış olduğu Kurum görüşleri olmadan ilin imar planlarında revizyonlara gidildiği tespit edilmiştir.

2016 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı denetimleri sonucunda Toprak Koruma Kurulu Kararı alınmadan imar planına dahil edilen alan da içinde olmak üzere Kilis genelinde verimli tarım arazilerinin bulunduğu bölgeler 2016/9620 sayılı kararname ile Büyük Ova Koruma Alanı Kapsamına alınmıştır.

Mevcut durumda İmar Müdürlüğünce münferit yapılan mevzi imar planlarında Kurum görüşleri ve Toprak Koruma Kurulu Kararı alınmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, ilde yapılmakta olan güncel imar planı çalışmalarında Toprak Koruma Kurulu Kararı bulunmayan bölgeler için Toprak Koruma Kurulu Kararı alınarak işlemler yapıldığını bildirmiştir.

2025 yılı itibariyle vatandaşların yaşadığı mağduriyetler ve ilin gelişimi de göz önüne alınarak imar planına alınmış olup büyük ovada kalan alanların büyük ova kapsamından çıkarılması ile ilgili Kilis Belediyesi tarafından Tarım ve Orman İl Müdürlüğü'ne yapılan müracaatların takibinin ivedilikle sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması

Kamu idaresinin 2024 yılı muhasebe kayıtlarında atlanan yevmiye numaralarının bulunduğu tespit edilmiştir.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt Düzeni ve Kayıt Düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinde; kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedeceği belirtilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, dördüncü fıkrasında ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numara sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, boş yevmiye bırakılmasının temel nedeni yazılımsal hatadan kaynaklandığını, aynı anda birden çok kayıt yapılabildiğinden söz konusu husustaki boşlukların kapatılması ve sistemin boş yevmiyeye izin vermemesinin sağlanması için yazılımsal değişiklik talep edildiğini ve talep sonrası tüm kayıtlar muhasebe yetkilisinin dijital onayı sonrası sırayla numaralandırılacak ve sorun çözülmüş olacağını bildirmiştir.

Yapılan incelemede; dokuz (9) adet atlanan yevmiye olduğu görülmüştür. Anılan mevzuat hükümleri gereğince muhasebe işlemlerinin geriye dönük kayıt yapılmadan, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak ve sıra atlanılmadan kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Yapım İşlerinde Hafriyat ve İnşaat Atıkları İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

Yapılan incelemelerde, bazı ihalelerde hafriyatın döküleceği alanların belirlenmediği, ayrıca yapım işlerinde ortaya çıkan hafriyatın idarece belirlenen yasal döküm sahalarına taşınıp taşınmadığının denetlenmediği belirlenmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde hazırlanan 18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde, belediyelerin hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının yönetimiyle ilgili sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre belediyelerin, bu atıkların toplanması, taşınması, geri kazanılması ve bertarafına ilişkin yönetim planı hazırlaması, depolama ve geri kazanım tesislerini belirlemesi ve işletmesi, çevre ve insan sağlığını koruyucu tedbirleri alması, hizmet bedellerini belirlemesi, halkı bilgilendirmesi ve hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belediyelerin hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını

belirlemekle yetkili olduğu ve bu alanlarda çevre kirliliğini önleyici tedbirleri almakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi Alınması" başlıklı 23'üncü maddesinde, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atığı üretenlerin, bu atıkları taşıma izni alınmış nakliye araçlarıyla, gerekli izinlere sahip depolama sahalarına taşımak veya taşıtmakla yükümlü olduğu, ayrıca "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi" almak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından ihale edilen yapım işlerinde hafriyat ve inşaat/yıkıntı atıklarının yönetimine ilişkin gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, bazı ihalelerde hafriyatın döküleceği alanların belirlenmediği, ayrıca ihale edilen yapım işlerinde ortaya çıkan hafriyatın idarece belirlenen yasal döküm sahalarına dökülüp dökülmediğinin denetlenmediği ve hafriyat ile inşaat/yıkıntı atıklarının yalnızca izinli taşıma araçlarıyla ve yetkili depolama alanlarına taşınması zorunlu olmasına rağmen bu kontrolün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hafriyat ve inşaat/yıkıntı atıklarının yönetimine ilişkin kontrollerin yapılmaması, bu atıkların idarece belirlenmemiş alanlara veya çevreye rastgele dökülmesine, çevre kirliliğinin artmasına ve ilgili mevzuat gereği idarenin sorumlu tutulabileceği yasal yaptırımlarla karşı karşıya kalmasına sebebiyet verebilecektir. Ayrıca, izinli taşıma araçları kullanılmadan ve atık taşıma ve kabul belgesi alınmadan yapılan taşımalar, düzensiz hafriyat yönetimine yol açarak kaçak dökümlerin önlenmesini zorlaştıracak ve atık yönetim sürecinin denetimsiz kalmasına neden olacaktır.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, ihale edilen yapım işlerinde döküm sahalarının belirlendiği ve gerekli denetimlerin yapıldığı ifade edilmişse de buna ilişkin hiçbir kanıtlayıcı belge sunulmamış olmakla birlikte Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinden Kilis İçmesuyu ve Kanalizasyon İnşaatı işi kapsamında yapılmış hiçbir dökümün olmadığı Belediye gelir kayıtlarının incelenmesinden anlaşılmaktadır. Bu nedenle bulgumuzda yer verilen tespitler hakkında gerekli işlemlerin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, hafriyat ve inşaat/yıkıntı atıklarının taşınmasına ve bertarafına ilişkin yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi, döküm alanlarının önceden belirlenerek yüklenicilere bildirilmesi, yalnızca izinli taşıma araçlarının kullanılması ve Atık Taşıma ve Kabul Belgesi'nin alınarak süreçlerin mevzuata uygun şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde kesin kabul tutanağı İdarece onaylanmadığı halde geçici kabulden sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, bu Genel Şartname'nin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesine ilişkin esasları belirlemek amacıyla düzenlendiği ifade edilmiştir.

Şartnamenin "Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi" başlıklı 40'ıncı maddesinde ise:

Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanacağı, yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyeceği ve kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, kesin hakediş raporu düzenlenmesine, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanacağı ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemlerinin gerçekleştirileceği,

İdarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacakları, aksi halde yüklenicinin, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile, kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği,

Kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği, belirtilmiştir.

Şartnamenin "Kesin kabul" başlıklı 44'üncü maddesinde; kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonunun oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullerle kesin kabulün yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece re'sen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği,

kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanmış olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin incelemelerde, kesin kabul tutanağı onaylanmadan kesin hakediş düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kesin hakediş raporunun düzenlenmesi sürecinde, öncelikle geçici kabul işleminin tamamlanması, ardından kesin metraj ve hesapların yapılması, daha sonra kesin kabul tutanağının idarece onaylanması ve ancak bu aşamaların tamamlanmasını takiben kesin hakediş raporunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu sıralamaya uyulmaması durumunda, işin tamamlanmasıyla ilgili yeterli inceleme yapılmadan yükleniciye ödeme yapılması, fazla ya da hatalı ödemeye yol açabileceği gibi, kesin kabul işlemi tamamlanmadan yapıdaki eksikliklerin giderilmesi konusunda yüklenicinin sorumluluğunu azaltarak idarenin denetim mekanizmasını zayıflatmaktadır. Ayrıca, kesin kabul onaylanmadan ödeme yapılması, hukuki uyumsuzluklara ve kamu zararına neden olabilecek bir uygulama riskini doğurmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bundan sonra yapılacak işlerde bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kesin hakediş raporunun düzenlenmesi sürecinde mevzuatta öngörülen aşamaların sırasıyla ve eksiksiz olarak uygulanması, kesin kabul tutanağının onaylanmadan kesin hakediş raporunun düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kullanım Süresi Dolan Su Sayaçlarının Yenileme İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kilis ili genelinde abonelerde kullanılan sayaçların kullanım süresi dolmasına rağmen idare tarafından değişiminin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

Elektrik, Su ve Gaz Sayaçları Muayene Yönetmeliği'nin "Periyodik muayene" başlıklı 8'inci maddesinde; yönetmelik kapsamındaki sayaçların periyodik muayene süresinin EK-1'de belirtildiği, bu sürenin tarih bazında değil yıl bazında takip edildiği, sayaçların hangi tarihte damgalanırsa damgalansın damgalandığı yılın birinci yıl olarak kabul edildiği ve kalan sürenin bu yılı takip eden yıldan itibaren hesaplandığı ifade edilmiştir. Yine aynı maddenin beşinci fıkrası, periyodik muayene süresi dolan sayaçların, sürenin dolduğu yılı takip eden yıl içinde

kullanıcı tarafından tüketiciden sökülerek, yerine geçerli muayenesi olan bir sayacın takılmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde sayacın kullanıcısı hakkında damga süresi geçmiş ölçü aleti kullanma fiilinden dolayı Kanunda belirtilen idari işlemlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Burada bahsi geçen Kanun, Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı maddesinde de ifade edildiği üzere 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunudur. Bu Kanun’un “Yasaklar” başlıklı 14’üncü maddesi damga süresi dolmuş ölçü aletlerinin kullanılmasını yasaklamakta ve “İdari cezalar” başlıklı 15’inci maddesinde ise bu şekilde sayaç kullananlara idari para cezası verileceği ifade edilmektedir.

Elektrik, Su ve Gaz Sayaçlarının Muayene Esaslarının (EK-1) “Su Sayacı” başlıklı “Periyodik Muayene Süresi” maddesinde; su sayaçlarının periyodik muayene süresinin 10 yıl olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından 28.02.2025 tarihli ve E-84480866-301.03-6664391 sayılı Türkiye Belediyeler Birliğine gönderilen yazıda; 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu ile Elektrik, Su ve Gaz Sayaçları Muayene Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, periyodik muayene süresi dolmuş su sayaçlarının kullanılmasının yasak olduğu, bu sayaçların en geç 2025 yılı sonuna kadar geçerli muayenesi olan sayaçlarla değiştirilmesinin zorunlu olduğu ve süresi dolmuş sayaçların kullanılmaya devam edilmesi, listelerinin zamanında bildirilmemesi veya geçerli muayenesi olmayan sayaçlarla hizmet sunulması halinde, bu durumlardan sorumlu olan su ve kanalizasyon idareleri ile belediyeler hakkında, 2025 yılı itibarıyla her bir sayaç için 4.631 TL ila 92.621 TL arasında idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde 31.12.2024 tarihi itibarıyla 3.859 adet sayacın 10 yıllık periyodik muayene süresinin dolduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, sayaçların periyodik kontrol ve değişim işlemlerine yönelik olarak planlama yapıldığı, bugüne kadar süre aşımı olan sayaçların ücretsiz değiştirildiği, 2024 yılında da bu kapsamda sayaç alımı gerçekleştirildiği ve sürecin mevzuata uygun şekilde yürütülmesine çalışıldığı ifade edilmiştir.

Sayaçların periyodik muayeneye tabi tutulması, ölçüm doğruluğunun korunması, kamu yararının sağlanması, kaçak ve kayıp su yönetiminin etkin yürütülmesi, ulusal ve uluslararası standartlara uyumluluğun sağlanması ve teknik yıpranmadan kaynaklı ölçüm hatalarının önlenmesi amacıyla mevzuatta düzenlenmiştir. Zamanla sayaçların iç mekanizmalarında

meydana gelen aşınma, tortu birikimi veya mekanik deformasyon ölçüm hassasiyetini olumsuz etkileyerek tüketici mağduriyetine ve idare açısından gelir kaybına yol açabilmektedir.

Hatalı çalışan sayaçların tespit edilerek gerekli kontrollerin sağlanması, su tüketim ölçümlerinin güvenilirliğini artırmakta ve kaçak kullanım ile su kayıplarının önlenmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu gereğince, periyodik muayene süresi dolmuş sayaçların değiştirilmemesi idari yaptırıma sebep olabilecektir. Bu doğrultuda, idari para cezasına muhatap olunmaması ve mevzuata uygun hareket edilmesi için sayaçların belirlenen 10 yıllık süre içinde periyodik muayeneye tabi tutulması ve gerekli yenileme işlemlerinin zamanında yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Mahkeme Kararıyla Kaldırılan Servis Devir Ücretlerinin Farklı Adlar Altında Tahsil Edilmeye Devam Edilmesi

Kilis Belediyesi'nin, mahkeme kararıyla alınmaması gerektiği hükme bağlanan servis devir ücretlerini, "şartsız bağış" adı altında tahsil ettiği ve bu tahsilatların, devir talebinde bulunanlardan farklı tutarlarda gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Anayasa'nın "Yargı yolu" başlıklı 125'inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu ve bu işlemlerin hukuka uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu düzenleme, idarelerin (belediyeler dâhil) tüm faaliyetlerinde hukuka uygunluk ilkesine bağlı kalması gerektiğini hüküm altına almıştır. İdarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin, yargı organları tarafından iptal edilmesi veya tazminat yükümlülüğüne neden olması riski bu bağlamda doğrudan ortaya çıkmaktadır.

Anayasa'nın "Mahkemelerin bağımsızlığı" başlıklı 138'inci maddesinde, mahkeme kararlarının herkes için bağlayıcı olduğu ve hiçbir organ, makam, merci veya kişinin mahkeme kararlarını değiştiremeyeceği veya bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği ifade edilmiştir. Bu düzenleme, idarelerin (belediyeler dâhil) yargı kararlarına uygun hareket etmek zorunda olduğunu açıkça belirtmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediye işlemlerinin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde ise her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve

kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu ifade edilmiştir.

İdare hukukunun temel ilkelerinden biri olan hukuka uygunluk ilkesi, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yasalara, mahkeme kararlarına ve genel hukuk kurallarına uygun olması gerektiğini ifade eder. İdare, keyfi uygulamalardan kaçınmalı ve mevzuatın öngördüğü sınırlar çerçevesinde hareket etmelidir. Bu ilke, özellikle yargı kararlarının bağlayıcılığına uyulmasını zorunlu kılar. Eşitlik ilkesi ise idarenin bireyler arasında ayırım yapmadan, eşit koşullarda ve tarafsız bir şekilde hizmet sunmasını gerektirir. Vatandaşlar arasında farklı muamele yapılması, eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelir ve idarenin güvenilirliğini zedeler. Bu iki ilke, kamu yönetiminin şeffaf, adil ve hukuka dayalı bir şekilde işlemesinin temel güvencesidir.

Yapılan incelemelerde, servis devir ücreti tahsil edilmemesine ilişkin mahkeme kararı bulunmasına rağmen, belediyenin devir işlemi yapmak isteyen talep sahiplerinden “şartsız bağış” adı altında ödeme aldığı, ayrıca bu ödemenin talep sahiplerinden herhangi bir gerekçe ve tarife olmaksızın farklı tutarlarda tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Bu durum, mahkeme kararlarının bağlayıcılığına ve hukuka uygunluk ilkesine aykırı bir uygulamanın sürdürülmesine yol açmış; ayrıca, talep sahipleri arasında farklı tutarlarda tahsilat yapılması nedeniyle Anayasa’nın 10’uncu maddesinde yer alan eşitlik ilkesini de ihlal etmiştir. Uygulamanın bu yönüyle, Anayasa’nın 138’inci maddesi gereği mahkeme kararlarına uyma zorunluluğu ile birlikte değerlendirildiğinde, açık biçimde anayasal ilkelere aykırılık taşıdığı görülmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, servis devir ücretlerine ilişkin işlemlerin Belediye Meclisi tarafından onaylanan ücret tarifesine göre yürütüleceği ifade edilmiştir. Ancak, bulgu metninde de belirtildiği üzere, söz konusu ücretin alınamayacağına dair yargı kararı bulunmakta olup bu karar geçerliliğini korumaktadır; dolayısıyla Belediye Meclisince onaylanmış bir tarifenin, yargı kararı ile hukuka aykırı olduğu tespit edilen bir uygulamayı meşrulaştırması mümkün değildir.

Belediyenin, mahkeme kararına aykırılık teşkil eden bu uygulamayı sonlandırması gerekmektedir. Mahkeme kararlarına uygun şekilde, devir ücreti adı altında ya da başka bir adla tahsilat yapılmaması sağlanmalıdır. Geçmişte yapılan tahsilatların yasal dayanağı incelenmeli, hukuka aykırı tahsil edilen bedeller tespit edilerek iadesi gerçekleştirilmelidir.

BULGU 12: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin mevzuata uygun şekilde zamanında kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş izin sürelerinin oluştuğu tespit edilmiştir.

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 "Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 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 kanunun 103'üncü maddesinde ise; yıllık ücretli izni bu kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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, idarede görev yapan 38 kadrolu işçiden 31'inin 100 günden fazla yıllık ücretli izin hakkına sahip olduğu, bazı işçilerin ise 579, 575, 507 ve 482 güne varan birikmiş izinlerini kullanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Belediye bünyesinde görev yapmakta olan işçi personellerin yıllık izinlerini kullanmaları amacıyla belediyenin tüm müdürlüklerine 02.06.2021 tarih ve E-3356 sayılı yazı, 26.02.2023 tarih ve E-690-709 sayılı yazı, 11.10.2023 tarih ve E-6375-6376 6377-6378-6379 sayılı yazılar ile izinlerin kullanımı hususunda bildirimler yapıldığını, ancak ilde geçici koruma kapsamındaki Suriyeli misafirlerin il nüfusuna oranla fazlalığı, 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Merkezli depremlerden sonra alınan göçle artan nüfus yoğunluğundan kaynaklı iş yoğunluğu sebebiyle beraberinde personel sayısının yetersizliği nedeniyle işçilerin yıllık izin kullanamadıklarını bildirmiştir.

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 13: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması

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

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

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un "Yönetmelik" başlıklı 22'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik'te, konukevlerinin taşınması gereken özellikler ile konukevlerinin çalışma esasları gibi hususlar detaylı olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda,

Yönetmeliğin “Konukevinin çalışma esasları ve temel ilkeler” başlıklı 4’üncü maddesi uyarınca, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’i geçen belediyeler, ihtiyaca cevap verebilecek nitelik ve sayıda kadın konukevi açmakla yükümlüdür. Belediye tarafından bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi hem ilgili Yönetmeliğe hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından kadınlar ve çocuklar için açılması zorunlu olan bir konukevinin bulunmadığı görülmüştür.

Kadın konukevleri, fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik ve sözlü şiddete uğrayan kadınların güvenli bir ortamda barınmasını sağlamak ve psiko-sosyal ile ekonomik sorunlarının çözümüne destek olmak amacıyla hizmet veren yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, kadınların beraberindeki çocuklarıyla birlikte temel ihtiyaçlarını karşılamının yanı sıra güvenlik, danışmanlık, tıbbi destek, geçici maddi yardım, kreş, mesleki eğitim ve sosyal uyum süreçlerine yönelik çeşitli hizmetler sunmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, 06.02.2023 tarihinde ilde deprem yaşanması sebebiyle Kadın Meslek Edindirme Merkezlerinin hasar alması ve 17.05.2024 tarihli Resmi Gazetede belirtilen Tasarruf Tedbirleri kapsamında 2024/7 nolu Genelge gereğince işlem yapılamamış fakat bir sonraki ilgili Kanun ve yönetmelik ölçüsünde bütçe dönemi içerisinde Kadın ve Çocuklar için zorunlu olan Konukevi açılmasının planlandığı bildirmiştir.

Belediyelerin kadın konukevi açma yükümlülüğünü yerine getirmemesi, şiddet mağduru kadınların ve çocuklarının güvenli barınma imkânına erişimini engellemekte, hayati risklerini artırmakta ve şiddet döngüsünü devam ettirmektedir. Konukevleri yalnızca barınma sağlamakla kalmayıp, kadınların sosyal ve ekonomik bağımsızlık kazanmalarına da destek olmaktadır. Bu nedenle, belediyelerin mevzuattan doğan yükümlülüklerini yerine getirerek nüfus ve ihtiyaç durumuna uygun kapasitede kadın konukevleri açması ve işletmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde Mevzuata Aykırı Süre Uzatım Kararlarının Verilmesi ve Ek Süre Hesaplamalarının Somut Veriye Dayanmadan Yapılması

İdarenin ihale ettiği yapım işlerinde, mevzuata aykırı şekilde süre uzatımları verildiği ve yüklenicilere tanınan ek sürelerin somut ve objektif bir hesaplama yöntemine dayanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında; idarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin en az gecikilen süre kadar uzatılacağı hükümleri yer almaktadır.

Bu hükme göre yükleniciye idareden kaynaklı süre uzatımı verilebilmesi için temel kriter; yüklenicinin kusuru olmaksızın, idarenin sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemesidir. Ayrıca bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle; sözleşme süresi içerisinde işin yapımını engelleyen birtakım engeller yüklenicinin kusuru olmadan ortaya çıksa ve yüklenicinin bu engelleri ortadan kaldırmaya gücü yetmemiş olsa bile, bu durumda idarenin sözleşme gereği yükümlülüğü yoksa süre uzatımı vermek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bu tip durumlar için 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinde yer alan "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü gereği; yüklenici, oluşan her türlü problemde süre uzatımı talep edemeyecektir.

Yapılan incelemede, 2023/1296968 ihale kayıt numaralı Engelsiz Park Yapımı ve Muhtelif Parkların Tadilat İş'i'nde, olumsuz hava koşulları nedeniyle işin verilen sürede tamamlanamaması sebebiyle idare tarafından 30 gün ek süre tanınmıştır.

Yine 2023/915998 ihale kayıt numaralı Muhtelif Bölgelere BSK Asfalt Yapım İş'inde, olumsuz hava koşulları ve bitüm temininde yaşanan gecikmeler nedeniyle yükleniciye toplam 45 gün süre uzatımı verilmiştir. Başlangıçta 70 gün olarak belirlenen iş süresi, yapılan eklemeye (%64) birlikte 115 güne çıkarılmıştır.

Bu gerekçeler, yüklenicinin işini yapmasını engelleyici nitelikte olsa dahi, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden açıkça görüleceği üzere, idarenin bu durumlara ilişkin herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Dolayısıyla, verilen süre uzatımlarının hukuki bir dayanağı olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, süre uzatımının somut hiçbir veriye dayanmadan yapılması uygun değildir. Süre uzatımı gerektiren durumların iş programı ve yapılacak iş dikkate alınarak değerlendirilmesi, verilecek ek sürenin somut bir hesaplama dayanağına dayanması gerekmektedir. Ne kadar iş artışı olacağı ve bu artışın ne kadar ek süre gerektirdiği objektif bir yöntemle belirlenmelidir. Yasal düzenlemelerde süre uzatımına ilişkin kesin bir sınır çizilmemiş olması, idareye bu konuda sınırsız bir takdir yetkisi tanıdığı anlamına gelmemektedir. Bu nedenle, süre uzatımı kararlarında, idarenin gerekçelerini açık ve ölçülebilir şekilde ortaya koyması zorunludur. Ancak yapılan incelemede, bazı işlerde süre uzatımlarının işin niteliği, ilerleme durumu ve gecikmeye neden olan koşullar dikkate alınmaksızın verildiği; verilen ek sürelerin objektif bir hesaplama yöntemi ve somut bir dayanağına dayanmadığı görülmüştür.

Yapım işlerinde mevzuata aykırı şekilde süre uzatımı verilmesi ve ek sürelerin somut bir hesaplama yöntemine dayanmaması, hem hukuki hem de mali riskler doğurmaktadır. Öngörüsüz ve hesaplama dayanağına dayanmayan süre uzatımları, yüklenicilerin işi geciktirme eğilimini artırabilir, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını engelleyebilir ve işlerin planlanan sürede tamamlanamamasına neden olabilir. Bu tür uygulamaların önüne geçilebilmesi için, süre uzatımı gerektiren durumlar objektif kriterlere dayandırılmalı, iş programı esas alınarak somut hesaplamalar yapılmalı ve gerekçeler şeffaf bir şekilde ortaya konulmalıdır. Aksi takdirde, belirsiz ve ölçüsüz süre uzatımları, kamu yönetiminde hesap verebilirliği zayıflatarak, işlerin gecikmesine ve maliyetlerin artmasına yol açacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulguya ilişkin gerekli incelemenin yapıldığı ve benzer durumların tekrarının önlenmesi için gereken tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle, idarelerin süre uzatımı kararlarını verirken ilgili mevzuatta belirtilen çerçevede hareket etmesi, yüklenicilerin taleplerini somut verilere dayalı olarak değerlendirmesi ve verilecek ek sürelerin işin niteliği ile orantılı olmasını sağlaması gerekmektedir.

BULGU 15: Sondaj İzni Verilen Su Kuyularına İlişkin Çalışma Yapılmaması ve Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alan ve su temini amacıyla açıldığı anlaşılan bazı sondaj kuyularına ilişkin herhangi bir teknik çalışma yapılmadığı ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

23.12.1960 tarih ve 10688 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 167 sayılı Yer altı Suları Hakkında Kanun’un “Terimler” başlıklı 2’nci maddesinde faydalı kullanım; yeraltı suyunun içmede, temizlikte, belediye hizmetlerinde, hayvan sulamada, zirai sulamada, maden ve sanayide, sportif vesair tesislerde kullanılması, faydalı ihtiyaç ise yeraltı suyunu kullanacak kimsenin faydalı kullanışları için muhtaç olduğu su miktarı şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun’un 4’üncü maddesinde; kuyu açan kimsenin, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkili olduğunu, bu miktarı aşan suların 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verileceği belirtilmekle beraber, kuyu adedi, yeri, derinliği ve faydalı ihtiyaç miktarının Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından tayin ve tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

İlgili Kanun’un uygulanması için çıkarılan Yeraltı Suları Tüzüğü’nün “Yeraltı suyu ile ilgili işlerin kontrolü” başlıklı 11’inci maddesinde; yeraltı suyu aranması, kullanılması, işletilmesi ve tesislerin ıslah ve tadil edilmesi işlerinin verilen belgelere, teknik yönetmeliklere uygun olarak yapılıp yapılmadığının kontrol yetkisinin DSİ’de olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere sondaj kuyularına ilişkin olarak tüm yetki Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünde bulunmaktadır. Dolayısıyla sondaj ile çıkartılan sulara kuyu açan kimseye tahsis edilecek su miktarı, kişinin ihtiyaç bildirimi de dikkate alınarak DSİ tarafından belirlenmekte olup bu miktar, faydalı su miktarı olarak anılmaktadır.

Su Tahsisleri Hakkında Yönetmelik’in “Başvuru” başlıklı 8’inci maddesinde gerçek veya tüzel kişilerin yeraltı suyu kaynaklarından DSİ’ye müracaat ederek su tahsis talebinde bulunacağı, 9’uncu maddesinde yeraltı suyu kullanımına yönelik tahsis başvurularının, 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun’a göre yapılacağı, içme ve kullanma amaçlı su taleplerinin, büyükşehir olmayan illerde belediye başkanlıkları tarafından yapılacağı, 12’nci maddesinde belediyelere su tahsisinin uygunluğuna ilişkin DSİ tarafından verilen görüşten sonra tahsisin geçerlilik kazanacağı ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

Dolayısıyla sondaj kuyu izni ve belgesinin verilmesi yetkisi Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne aittir. İdare ise aynı su havzasından beslenen ve bu su havzasından çıkarılan suyun mahallinde abonelere sunulması hizmetini tüm il sınırları içinde yerine getirmektedir.

Yapılan incelemelerde, belediye sınırları içerisinde açıldığı anlaşılan bazı sondaj kuyularına ilişkin herhangi bir teknik çalışma yapılmadığı ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

ile gerekli yazışmaların gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Mevcut durumda, bu kuyulardan sağlanan suya ilişkin tüketim miktarlarının belirlenememesi nedeniyle, kaçak su kullanımı ve izinsiz deşarjların önlenmesine yönelik bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum, su kaynaklarının etkin yönetimini engellemekte ve altyapı ile arıtma tesisleri üzerinde kontrolsüz bir yük oluşmasına yol açmaktadır.

İdarenin, görev alanı içinde açılan ve kullanılan kuyuların sayısını DSİ Bölge Müdürlüğünden periyodik olarak edinmesi, su kaynaklarının etkin yönetimi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bilgiler sayesinde arıtma tesislerine olan aşırı ve zamansız yükler önlenebilir, temiz su kullanımı kontrol altına alınabilir ve atık su ile çevre temizlik vergisi gibi bedellerin tahsilatı sağlanabilir. Ayrıca, su kaynaklarının korunmasına yönelik yatırım ve işletme planlamaları daha sağlıklı bir şekilde yapılabilir. Özellikle büyük tüketiciler tarafından kullanılan su miktarının tespit edilmesi, su ve kanalizasyon altyapısından haksız yararlanılmasının önüne geçilmesi açısından gereklidir.

Bu işlemler yapılmadığında, kaçak su kullanımı ve izinsiz deşarjlar artarak su kaynaklarının sürdürülebilirliği tehlikeye girebilir. Belediyeler, suyun kontrolsüz tüketilmesi nedeniyle altyapı ve arıtma tesislerinde aşırı yüklenme ile karşılaşabilir ve bu durum hizmet kalitesini olumsuz etkileyebilir. Ayrıca, büyük tüketiciler su kullanımına ilişkin herhangi bir bedel ödemedens kamu kaynaklarını tüketmeye devam edebilir, bu da belediyenin gelir kaybına ve su kaynaklarının haksız kullanımına yol açabilir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, 2025 yılı başlangıcı itibarıyla Devlet Su İşleri Müdürlüğü ile gerekli resmi yazışmaların yapılmaya başlandığı ve görev alanı içinde açılan ve kullanılan kuyuların sayısı ve izinsiz deşarjların önlenmesine yönelik önlemlerin alınmaya başlandığını bildirmiştir.

Sonuç olarak, idarenin DSİ ile ortak bir çalışma yürüterek sondaj izni verilen kuyulara ilişkin geriye dönük faydalı tüketim miktarlarını tespit etmesi, kaçak su kullanımlarını ve izinsiz deşarjları önleyici sayaçlandırma çalışmalarını tamamlaması gerekmektedir. Bedellendirilmesi gereken kısımlar belirlenerek tahsilat sağlanmalı, özellikle yüksek su tüketimine sahip oteller, havuzlar, su oyun parkları, oto yıkama ve halı yıkama işletmelerine öncelik verilerek denetim ve düzenlemeler yapılmalıdır. Böylece, su kaynaklarının korunması ve adil kullanımının sağlanması mümkün olacaktır.

BULGU 16: Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazın 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/g Maddesine Göre Belediye Şirketine Kiraya Verilmesi

Kurumun mülkiyetindeki taşınmazın Belediyenin şirketine 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun;

“Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’a göre yapılacağı,

“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; idarenin, ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

“İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu” başlıklı 36’ncı maddesinde ise; 1’inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği, hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 3’üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun’a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak ‘idare’ olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun’un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun’un 51’inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde; “Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,” işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun’un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (f) bendinde) Kanun’a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” kavramı yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun'un "Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler" başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinesin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde ise Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır" hükmü getirilmiştir. Bu şekilde bir hüküm getirilmediği sürece 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin belediyeler için uygulanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmaktadır.

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmedğini açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemelerde idare tarafından Kurumun mülkiyetindeki otoparkın belediyenin şirketine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nun Pazarlık usulüyle yapılacak işler başlıklı 51 inci maddesinin (g) bendi; "g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi," şeklindedir. 1983 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı kanunun 51/g madde metni sadece lafzı ile değerlendirildiğinde hazine dışında hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun bu maddeye istinaden işlem tesis edemeyeceği gibi bir anlam çıkmaktadır. Hâlbuki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan düzenleme ve değişikliklerle 51/g maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanabilmesine imkân sağlandığı düşünülmektedir. Çünkü Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15inci maddesinde Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmektedir. Bu durumun sonucu olarak belediyelere ait taşınmazların da devlet malı statüsüne alındığı görülmektedir. Devlet malı sayılan belediye taşınmazları ile ilgili ihalelerde 2886 sayılı kanunun 51/g maddesinde belirtilen koşulların varlığı halinde bu madde kapsamında pazarlık usulü ile ihale edilmesi mümkün görünmektedir. Ayrıca, mahalli idarelerin yani belediyelerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinde belirtildiği üzere genel bütçeli kuruluşlarla birlikte genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında aynı kategoride gösterilmesi de bu görüşümüzü desteklemektedir. 11.01.2015 tarih ve 106 sayılı Sayıştay kararında kamu zararı olmadığı belirtilmiştir demiştir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini, dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan malları kiraya vermesinin veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesinin açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Parkların Aydınlatma Abone Grubundan Tarifelendirilmemesi ve Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Belediyenin sorumluluğunda bulunan parkların elektrik abone grubunun “aydınlatma abone grubu” olarak belirlenmesi gerekirken resmi daire-ticarethane (kamu ve özel hizmetler) grubu olarak belirlendiği ve genel aydınlatma kapsamındaki tesislerin işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar’ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ilâ 6’ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7’nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte “Ticarethane abone grubu” dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Aydınlatma abone grubu” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetine açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler.” denilmek suretiyle “aydınlatma abone grubu” açıklanmıştır.

Söz konusu maddede geçen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanan ve 27.07.2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren

Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise;

“(4) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler” denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Yine Yönetmelik'in “Bağlantı yükümlülüğü” başlıklı 8'inci maddesinde;

“(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6'ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

(2) Dağıtım şirketi ile ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşunun bağlantı anlaşması yapmaması durumunda yeni inşa edilen aydınlatma tesisinin kabulü yapılmaz ve enerji verilmez.

(3) Genel aydınlatma tesisinin bağlantı noktasından, genel aydınlatma amacı dışında enerji verilemez. Ancak, teknik nedenlerle müstakil bağlantı noktası tesis edilemeyen ve genel aydınlatma hat veya tesislerinden beslenen ışıklı reklam veya ilan panosu ve benzerlerine ait aydınlatma giderleri genel aydınlatmaya ilişkin tahakkuk hesaplarına dâhil edilmez” denilerek Yönetmelik kapsamındaki yerlerde genel aydınlatma aboneliğinin oluşturulmasında idarelerin sorumlulukları ve dağıtım şirketleri ile yapılacak anlaşmalar üzerine düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan incelemede, Belediye sorumluluğunda bulunan parklardan bir kısmının aydınlatma abone grubu kapsamında olması gereken elektrik aboneliklerinin resmi daire-

ticarethane (kamu ve özel hizmetler) abone grubunda yer aldığı; genel aydınlatma kapsamındaki yerlerdeki aydınlatma sistem ve tesislerinin ise dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı tespit edilmiştir. Genel aydınlatma kapsamına alınan yerlerin aydınlatma giderlerinin 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun Geçici 6’ncı maddesi gereği sadece %5’lik kısmının genel bütçe vergi gelirleri payından kesileceği dikkate alındığında söz konusu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi giderlerindeBelediyeye ek malî avantajlar sağlanabilecekken, bu imkândan mahrum kalındığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında parkların aydınlatma abone grubundan tarifelendirilmesi ve genel aydınlatma kapsamındaki tesislerin elektrik dağıtım şirketine devredilmesi işlemlerinin titizlikle yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında işletme yükümlülüğü devredilebilecek yerlerin tespit edilerek, park aydınlatmalarının aydınlatma grubundan tarifelendirilmesinin sağlanması ve bu yerlerin aboneliklerinin enerji dağıtım şirketine devredilmesi işlemlerinin tamamlanarak mevzuatta sağlanan mali avantajdan faydalanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Abone Bilgilerindeki Eksiklikler Nedeniyle Kurum Alacaklarının Takibinde Güçlük Yaşanması

Su faturasından kaynaklı alacaklara ilişkin abone bilgilerinde eksiklik bulunduğu ve bu durumun tahsilat süreçlerinde güçlük yaşanmasına neden olduğu tespit edilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun “Takip Talebi ve Muhtevası” başlıklı 58’inci maddesinde; icra dairesine yapılacak takip taleplerinde borçlunun ve varsa kanuni temsilcisinin adı, soyadı, alacaklı tarafından biliniyorsa T.C. kimlik numarası veya vergi kimlik numarası gibi bilgilerin yer alması gerektiği belirtilmektedir.

Dolayısıyla, özel hukuktan kaynaklanan alacakların takibinin sağlıklı yürütülebilmesi için idare tarafından borçluların ve varsa kanuni temsilcilerinin kimlik bilgilerinin tam olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, T.C. kimlik numarası veya vergi kimlik numarasının takip taleplerinde yer alması büyük önem taşımaktadır.

31.12.2024 tarihi itibarıyla, aktif abonelerden (abonelik sözleşmesi devam eden) 466 kişi ve pasif abonelerden (sözleşmesi sona ermiş) 167 kişi olmak üzere toplam 633 abonenin

bilgilerinin eksik olması nedeniyle 1.344.307,63 TL tutarındaki su faturası alacağının tahsilat sürecinde zorluk yaşandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, abone bilgi eksikliklerinin giderilmesi amacıyla yeni bir yazılım sistemine geçildiği, veri güncellemelerine yönelik çalışmaların sürdüğü ve bilgi eksikliği bulunan aktif abonelerin tespit edilerek 2025 yılı içinde gerekli güncellemelerin yapılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bu tür risklerin ortadan kaldırılması ve iş süreçlerinin daha etkin hale getirilmesi amacıyla abonelik sözleşmelerinde kimlik tanıtıcı bilgilerin esas alınarak müşteri numaralarına bağlı şekilde kayıt altına alınması, eksik olan T.C. kimlik numarası veya vergi kimlik numarası gibi bilgilerin tespit edilerek abonelik sözleşmelerine ve bilgi sistemine eklenmesi, yeni aboneliklerde kişi ve kurum bilgileri gibi temel verilerin eksiksiz şekilde temin edilmesini sağlayacak kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 19: Atık Su Üreticilerine Yönelik Tespit Çalışması Yapılmaması ve Atık Su Bertaraf Bedelinin Tahsil Edilmemesi

Farklı kaynaklardan su temin ederek kanalizasyon şebekesini kullanan atık su üreticilerine yönelik tespit çalışmasının yapılmadığı, sözleşme sürecinin işletilmediği, ilgili bilgilerin kayıt altına alınmadığı, atık su bertaraf bedeline ilişkin tarifenin oluşturulmadığı ve belediye meclisinden karar alınmaması sebebiyle gelir tahsil edilemediği belirlenmiştir.

Kilis Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre, abone, idare tarafından sunulan su ve atık su hizmetlerinden faydalanan veya faydalanan olan gerçek veya tüzel kişidir. Atık su ise evsel, endüstriyel, tarımsal ve diğer kullanımlar sonucu kirlenmiş veya özellikleri değişmiş su olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmeliğin "Tarife Tespit Esasları" başlıklı 5'inci maddesinde, atık su tarifesinin, atıkların oluşturduğu veya oluşturması muhtemel çevresel kirlenme ve bozulmayı önlemek, sınırlandırmak, gidermek ve çevrenin iyileştirilmesini sağlamak için yapılan ve/veya yapılacak tüm yatırımların ve harcamaların kirlenler veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı şeklinde tanımlanan "kirlen öder" ilkesine göre belirleneceği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin "Abone Türleri" başlıklı 7'nci maddesinde, idarenin sunduğu su ve atık su hizmetlerinden yararlanma durumuna göre abonelik türleri belirlenmiştir. Buna göre, su ve atık su aboneleri her iki hizmetten birlikte yararlanırken, su aboneleri yalnızca su hizmetinden,

atık su aboneleri ise yalnızca kanalizasyon hizmetinden faydalanmaktadır. Her abone türüne, ilgili hizmet kapsamında su veya atık su tarifi ile birlikte hizmet, teminat ve yaptırım bedelleri uygulanmaktadır.

Yönetmeliğin “Abone Grupları” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, atık su abonelerinin, idarenin şehir şebeke suyu hizmetlerinden yararlanmayan ve yalnızca kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan yerler olarak tanımlandığı, bu gruba tahakkuk edilecek bedelin ise Yönetmeliğin 13’üncü maddesi kapsamında belirleneceği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin “Atık Su Tarifesi” başlıklı 13’üncü maddesinde, idarenin şehir şebeke suyunu kullanmayıp farklı kaynaklardan su temin eden ve kanalizasyon şebekesinden yararlanan atık su abonelerinin atık su bedeli ödemekle yükümlü olduğu, bu bedelin ise tüketilen su miktarı üzerinden hesaplanarak abonenin tarifesine göre belirlenen su bedelini aşmayacak şekilde belediye meclisi tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan, Yönetmeliğin “Abone Olma Koşulları ve Uygulama Esasları” başlıklı 34’üncü maddesinde, atık su üreten kişilerin, su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanabilmesi için idareye başvurarak abone sözleşmesi yapmalarının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. “Sayaçlar” başlıklı 35’inci maddesinde ise, abonelerin ürettiği atık su miktarının, standartlara uygun sistem, çap ve tiplerde, ayarlı ve damgalı sayaçlarla ölçülmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kilis ili sınırlarında, şehir şebeke suyunu kullanmayıp farklı kaynaklardan su temin ederek kanalizasyon şebekesinden yararlanan çok sayıda atık su üreticisinin bulunduğu; ancak idare tarafından bu kişilere yönelik herhangi bir tespit çalışmasının yapılmadığı ve atık su kullanımına ilişkin bilgilerin kayıt altına alınmadığı belirlenmiştir. Ayrıca, söz konusu üreticilerin abone olmaları ve sözleşme imzalamaları yönündeki yükümlülüklerini yerine getirmedikleri, idarenin ise bu süreci izleyerek gerekli işlemleri başlatmadığı anlaşılmıştır. Öte yandan, atık su bertaraf bedellerine ilişkin tarifenin oluşturulmadığı ve belediye meclisinden karar alınmadığı tespit edilmiştir.

Bu eksiklikler nedeniyle, idarenin mevzuatta belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmediği ve atık su bedellerini tahsil edemediği görülmektedir. Bu durum, hem kamu kaynaklarının kaybına yol açmakta hem de çevre koruma ve kirleten öder ilkelerinin ihlaline neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, atık su üreticilerine yönelik tespit, abonelik ve tahakkuk işlemlerinin başlatılması amacıyla gerekli planlamaların yapıldığı, meclis kararlarının alınacağı ve ilgili kurumlarla koordinasyon sağlanarak sürecin yürütüleceği belirtilmiştir.

İdarenin, atık su üreten abonelerin tespiti için kapsamlı bir envanter çalışması yapması ve bu abonelerle gerekli sözleşmeleri imzalaması gerekmektedir. Ayrıca, atık su bertaraf bedellerine ilişkin tarife belirlenmesi için belediye meclisinden karar alınmalı ve bu tarifeye uygun olarak tahsilat süreci başlatılmalıdır.

BULGU 20: İhale Yapılmaksızın Kamu İhale Kanunu’nun İstisna Maddesi Kapsamında Gıda Malzemeleri Alınması

İdare tarafından Kamu İhale Kanunu’nun istisna hükümlerinin yer aldığı 3’üncü maddesinin (a) bendine göre ihalesiz olarak ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere gıda malzemesi alımlarının yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; belediyelerin yapacağı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin bu Kanun hükümlerine tabi olarak yürütmesi gerektiği, “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise idarelerin, yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “İstisnalar” başlıklı 3’ncü maddesinin (a) fıkrasında da Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımlarının, bu Kanuna tâbi olmadığı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen istisna maddesi hükmü ile bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili alımlarının ihalesiz olarak doğrudan üreticilerden satın alınabilmesi mümkün kılınmıştır. Ancak bu hükümde açıkça belirtildiği üzere; kuruluşun amaç veya görevlerini düzenleyen mevzuatında, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satma işlemlerini yapmakla görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları, 15'inci maddesinde ise yetkileri ve imtiyazları düzenlenmiş olup bu hükümler incelendiğinde belediyeye doğrudan tarım ve hayvancılık ürünlerinin işlenmesi, değerlendirilmesi, iyileştirilmesi veya satımı hususuna ilişkin bir görev verilmediği anlaşılmaktadır. Bu sebeple, ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere yapılan gıda malzemesi alımlarının 4734 sayılı Kanun'un 3-a maddesi hükmü çerçevesinde değerlendirilemeyeceği açıktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere yapılan gıda malzemesi alımlarının istisna kapsamında olmamasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendine göre yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, her yıl ihtiyaç sahibi vatandaşlara ücretsiz olarak gıda malzemeleri dağıtımı yapılmakta olup, Tarım Kredi Koop. Kamu kurumu olması nedeniyle mevcut piyasaya göre daha uygun fiyatlarla satın alma işinde mevzuat açısından Kamu yararı istisnası olduğundan, malzemenin lojistik, paketleme, ürünlerin kalitesi ve zamanında elimize ulaştırılması açısından herhangi bir problem olmadığından ve herhangi bir ek ücret talep etmemesi ayrıca ödemelerde taksit kolaylıkları sağlaması açısından ilde imkanların kısıtlı olması sebebiyle Tarım Kredi Kooperatifi gıda malzemeleri alımında tercih edilmiştir demiştir.

İdare tarafından yapılan söz konusu mal alımları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3-a maddesi kapsamında olmayıp, Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere uygun olarak aynı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Su Kayıplarının Kontrolüne İlişkin Mevzuat Gerekliliklerinin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

Yapılan incelemelerde, idare tarafından içme ve kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki idari ve fiziki su kayıplarının önlenmesine yönelik mevzuatta öngörülen çalışmaların tamamlanmadığı belirlenmiştir.

İçme-kullanma suyunun etkin kullanımı ve su israfının önlenmesi amacıyla 08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmî Gazete'de İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesinde, Yönetmelik'te belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin, ilgili mevzuata göre sorumlu olacağı ve idarelerin, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'ne istinaden 16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği yayımlanmıştır.

Tebliğ'in "Genel hükümler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki idari ve fiziki su kayıplarının önlenmesi için, idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesini, şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılmasını, kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesini, sistemde ana basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulmasını, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanmasını, sistemin izlenmesi ve kayıt altına alınmasını ve etkili bir su yönetim sistemini sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Tebliğ'in "Temin edilen içme suyu hacminin ve debisinin ölçülmesi" başlıklı 6'ncı ve devamı maddelerinde ise, su kayıplarının önlenmesi, kurulacak sistemler, kullanılacak malzemeler ve su kayıplarının kontrolü amacıyla yapılması gerekenlere ilişkin bölüm başlıkları halinde idareler tarafından yapılması gereken hususlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Kurumun saha uygulamalarının anılan Tebliğ'de yer alan bölüm başlıkları temelinde incelenmesi neticesinde;

- Şehirde oluşturulmuş alt bölgelerde basınç ölçümlerinin yapılamadığı, ayrıca alt bölgelere ait basınç ölçerlerin arızalı olduğu,
- Su temin miktarlarının hesaplanması amacıyla, su kaynağının çıkış boru hattı üzerinde debimetre bulunduğu, ancak baraj yükleme deposu önünde meydana gelen heyelan nedeniyle veri alınamadığı, ayrıca önceden yapılan su depolarında giriş ve çıkış debi ölçer cihazlarının bulunmadığı,
- Coğrafi Bilgi Sistemi'nin Su İşleri Müdürlüğü tarafından kullanılmadığı ve sistemin henüz faaliyete geçirilmediği

- Veri kontrol ve izleme sistemi (SCADA) bulunduğu ancak yeni oluşan bölgeler için alt bölgelerin oluşturulmadığı ve ayrıca, SCADA sistemindeki alt bölgelere ait debi ve basınç değerlerinin mekanik arızalar nedeniyle ölçülemediği,
- Sistemin hidrolik modellemesinin merkez ilçede bulunmadığı,
- Sistemin kalibrasyon ayarlamalarının tamamlanmadığı,
- Yüksek tüketimli abonelerin uzaktan izleme sisteminin bulunmadığı, tespit edilmiştir.

İçme ve kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki ölçüm, izleme ve yönetim sistemlerinde tespit edilen eksiklikler, su kaynaklarının etkin kullanımını ve kayıpların önlenmesini engellemektedir. Hidrolik modelleme, basınç yönetimi ve uzaktan izleme sistemlerinin eksikliği nedeniyle su dağıtımında kontrol sağlanamamakta, bu durum kaçak kullanım riskini artırarak suyun verimli yönetilmesini zorlaştırmaktadır.

Özellikle iklim değişikliği ve su kaynaklarının azalmasıyla birlikte, içme ve kullanma suyu yönetiminin bilimsel ve teknik verilere dayalı olarak yapılması büyük önem taşımaktadır. SCADA sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemi ve debimetre ölçümlerinin etkin kullanılmaması, su tüketiminin doğru hesaplanmasını engellemekte, kayıp-kaçak oranlarını artırmakta ve suyun sürdürülebilir yönetimini riske atmaktadır.

Sonuç olarak, içme ve kullanma suyu temin ve dağıtım süreçlerinin etkin şekilde yönetilebilmesi için hidrolik modelleme yapılmalı, ölçüm ve izleme sistemleri güncellenmeli ve kayıp-kaçak oranlarının azaltılmasına yönelik teknik düzenlemeler hayata geçirilmelidir. Aksi takdirde, artan su talebi karşısında su kaynaklarının korunması zorlaşacak, uzun vadede içme suyu temininde sıkıntılar yaşanabilecektir.

BULGU 22: Kilis Katı Atık Düzenli Depolama Sahasında Elektrik Enerjisi Üretim Tesisinin Kurulması Yetkisinin İhalesiz Devredilmesi

Kilis ilinde toplanan evsel katı atıkların kullanım hakkına ilişkin olarak Kilis Belediyesinin sahip olduğu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın özel bir firmaya devredildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca; katı atıkların toplanması, taşınması,

ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasındadır.

Yine 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinin on ikinci fıkrasında da, belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı 67'nci maddesinde evsel katı atık bertaraf tesislerine ilişkin hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, evsel katı atıkların toplanması ve usulüne uygun biçimde bertaraf edilmesi hususunda belediyelerin hem yetkili hem de imtiyaz sahibi olduğu, bahse konu işleri Belediyenin kendisinin yapabileceği gibi sözleşme imzalayacağı şirketler eliyle de gerçekleştirebileceği anlaşılmaktadır. Evsel katı atıkların bertarafı sürecinde ortaya çıkan biyogazın elektrik enerjisi üretiminde kullanıldığı ve dolayısıyla bu faaliyetlerden imtiyaz hakkı devredilen şirketin gelir elde ettiği dikkate alındığında; evsel katı atıkların depolanması ve bertarafına ilişkin imtiyaz hakkının 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca rekabet ve eşit muamele ilkelerinin gereklerinin yerine getirildiği bir ihale ile yeterli şartları taşıyan ve en yüksek bedeli teklif eden şirkete verilmesi gerekmektedir. Nitekim 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Konuyla ilgili olarak yapılan incelemelerde; Kilis Belediyesinin, Belediye sınırları dahilindeki evsel atıkların depolanması ve bertarafı işinin 07.11.2011 tarihinde akdedilen sözleşme kapsamında özel bir firmaya ihalesiz olarak 29 yıllığına devredildiği ve Belediyenin devretmiş olduğu bu imtiyaz hakkından elektrik üretim tesisinin işletmeye alındığı yani bağlantı anlaşmasının imzalandığı 29.03.2019 tarihinden itibaren herhangi bir gelir elde etmediği görülmüştür. Halbuki 2024 yılı içerisinde bahse konu evsel katı atık depolama tesisinin işletilmesinden (üretilen elektrik enerjisinin satış bedeli) yetki devri yapılan firmanın toplam 25.970.185,55 TL gelir elde ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından iletilen cevapta evsel katı atıkların depolanması ve bertarafı hizmetine ilişkin imtiyaz hakkının 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale edilmesine yönelik gerekli çalışmaların en kısa sürede gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; gelir getirici bir faaliyet olan evsel katı atıkların depolanması ve bertarafı hizmetine ilişkin Belediyenin sahip olduğu imtiyaz hakkının, 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Niteliği Gereği Peşin Alınması Gereken Ücretlerin Tahsil Edilmeden Hizmet Sunulması

Niteliği gereği peşin tahsil edilmesi gereken bazı ücretlerin tahsil edilmeden hizmet sunulduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete Tabi İşler" başlıklı 97'nci maddesine göre, belediyeler, harç veya katılma payı kapsamına girmeyen ve ilgililerin talebine bağlı olarak sunulan hizmetler için belediye meclislerince belirlenen tarifeler doğrultusunda ücret tahsil etmektedir.

Peşin tahsil edilmesi gerektiği halde tahsil edilmeyen ücret gelirleri nedeniyle, 31.12.2024 itibarıyla toplam 2.080.570,77 TL tutarında alacak bulunduğu tespit edilmiştir.

İlgililerin talebine bağlı olarak sunulan hizmetler karşılığında tahsil edilen ücretler, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi uyarınca belediye meclislerince belirlenen tarifelere dayanmaktadır. Her ne kadar anılan maddede ücretin peşin tahsiline ilişkin açık bir hüküm bulunmasa da, hizmetin isteğe bağlı olması ve tarifeyle bağlanarak sunulması, söz konusu hizmetlerin ancak bedeli karşılığında yerine getirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca birçok belediyede yürürlükte bulunan gelir tarifelerinde bu tür ücretlerin peşin tahsil edilmesi gerektiği açıkça belirtilmekte olup, bu düzenlemeler idare açısından bağlayıcılık taşımaktadır. Dolayısıyla, kamu hizmetinin karşılığının hizmetten önce tahsil edilmesi, hem hukuki gerekçeler hem de mali yönetim ilkeleri açısından gereklilik arz etmektedir.

Diğer yandan, peşin tahsil edilmesi gereken ücretlerin tahsil edilmeden hizmet sunulması, mevzuata ve mali disiplin ilkelerine aykırılık teşkil etmekte olup, bu durum belediyeyi tahsilat riskiyle karşı karşıya bırakmakta ve alacakların zamanında tahsilini güçleştirebilmektedir. Söz konusu uygulama, gelirlerin geç tahsil edilmesine yol açarak belediyenin nakit akışını olumsuz etkileyebilmekte ve bütçe dengesinde sapsmalara neden olabilmektedir. Ayrıca, tahsil edilmeyen ücretlerin zamanla tahakkuk alacağına dönüşmesi, bu alacakların tahsilinde gecikmelere veya tahsil edilememe riskine yol açabilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, peşin tahsil edilmesi gereken bazı ücretlerin tahsil edilmeden hizmet sunulmasının 2020 yılı itibarıyla büyük ölçüde engellenmeye başlandığı, 2024 yılı itibarıyla ise yazılım destekli kontroller sayesinde bu durumun tamamen önlendiği belirtilmiştir. Ayrıca, geçmiş dönem alacaklarının tahsili amacıyla Merkezi Takip Sistemi (MTS) yazılımının geliştirildiği ve bu kapsamda hukuki tahsilat sürecinin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, bulgu konusu edilen husus; 2024 yıl sonu itibarıyla toplam 2.080.570,77 TL tutarındaki geçmiş dönem alacaklarına ilişkindir. İdare tarafından verilen cevapta, bu alacaklara yönelik tahsilat yapıldığına veya ödeme alındığına dair herhangi bir somut bilgi ya da belgeye yer verilmediği görülmüştür. Ayrıca, mevcut alacakların hangi kısmı için tahsilat işlemi başlatıldığı, ne kadarlık kısmının hukuki takibe konu edildiği gibi hususlar da açıklığa kavuşturulmamıştır.

Öte yandan, söz konusu alacakların zamanaşımına uğrama riski de göz önünde bulundurularak, alacakların etkin biçimde takip edilmesi ve zamanında tahsil edilmesi amacıyla bu husus bulgu konusu edilmiş olup, geçmiş dönem alacaklarına ilişkin somut tahsilat adımları ortaya konulmadığından, bu durumun denetim raporunda bulgu olarak yer alması gerekmektedir.

Sonuç olarak, ilgililerin talebine bağlı olarak sunulan hizmetler için ücretlerin mevzuata ve yürürlükteki gelir tarifelerine uygun şekilde peşin tahsil edilmesi sağlanmalı, tahsilat süreçleri etkin biçimde takip edilmeli ve ilgili birimler tarafından gerekli kontrol mekanizmaları oluşturulmalıdır. Ayrıca, tahsil edilmemiş mevcut alacaklar için gecikmeksizin tahsilat işlemleri başlatılmalı ve ilerleyen dönemlerde benzer aksaklıkların yaşanmaması için gerekli idari ve mali tedbirler alınmalıdır.

BULGU 24: 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 yapılmıyca 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. Bunun yanı sıra mahsup edilmeyen iş avans ve kredileri 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı'nda takip edilmeye devam edilmiş, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na aktarılmadığı ve dolayısıyla gecikme zammı yaptırımının uygulanmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, avans takibini kolaylaştırmak için yazılım desteği alınmış olup, bu kapsamda gerekli çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir.

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 25: Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal Kira 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'un kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre kira bedellerinin ilk 5 yıl boyunca TÜFE'deki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması gerekir. Aynı maddeye göre, 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 bedelinin ise, TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmesi gerekir.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararlarında; sözleşmenin başlangıç tarihinden itibaren kira bedeline her yıl TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı uygulanmasının mevzuata aykırı olduğu, Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının açık hükmü gereğince; sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinden, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespiti gerektiği belirtilmiştir.

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.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Belediye taşınmazlarının bulunduğu cadde ve sokaklardaki özel mülkiyetteki taşınmaz kiralalarının her yıl düzenli olarak araştırılıp mukayese edilmekte olduğu, Belediye taşınmazları ile özel mülk taşınmaz kiralaları arasında paralellik bulunması halinde yenilenen kira dönemlerinde bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı uygulanmakta olduğunu, Belediye

taşınmazları ile özel mülkiyet taşınmazları arasında kayda değer bir fark tespit edilmesi halinde, emsal rayiç değer uygulamasına göre kiralama yapılmakta olduğunu bildirmiştir.

Ssonuç olarak, kira bedellerinin sadece ilk beş yıl TÜFE’deki oniki aylık ortalama artış oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise kira bedelinin, her bir kira sözleşmesi itibarıyla yeni dönem başlangıcından önce TÜFE’deki oniki aylık ortalama artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler karşılaştırılarak ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi amacıyla yasal yollara başvurulması gerekmektedir.

BULGU 26: Üretici Örgütü Belgesi Bulunmayan Kuruluşa Ücretsiz İşyeri Tahsisi Yapılması

Kilis Belediyesi tarafından, üretici örgütü olmadığı halde üretici örgütü olduğu değerlendirilerek bir kuruluşa toptancı halinde bir işyeri tahsis edildiği ve bu işyerinin kira bedeli alınmaksızın ticari amaçla kullanıldığı belirlenmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, üretici örgütlerinin üreticiler tarafından kurulan ve ilgili mevzuata göre üretici örgütü belgesi almış tüzel kişilikler olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, bir kuruluşun üretici örgütü olarak kabul edilebilmesi için üretici örgütü belgesine sahip olması gerekmektedir.

Yönetmelik’in “Kiralama ve satış” başlıklı 28’inci maddesinde, toptancı halindeki işyerlerinin üretici örgütlerine kiralanmak üzere ayrılacağı belirtilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda, üretici örgütlerine sağlanan imtiyazın işyerinin ücretsiz tahsis edilmesi değil, kiralanması olduğu anlaşılmaktadır.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik uyarınca, üretici örgütlerine toptancı halinde işyeri tahsisi, ürün kabulünde öncelik, uygun kira koşulları, doğrudan satış yapma yetkisi ve belediye teşviklerinden yararlanma gibi çeşitli imtiyazlar tanınmıştır. Bu düzenlemeler, üretici örgütlerinin doğrudan üreticiden ürün getirerek aracısız satış yapmasını sağlamak, maliyetleri düşürmek ve üreticiyi desteklemek amacıyla getirilmiştir. Ancak, bu imtiyazlardan yararlanacak kuruluşların üretici örgütü olduklarını belgelemeleri zorunludur.

Yapılan incelemede, Kilis Belediyesi tarafından toptancı hali içerisindeki toplam 58 adet iş yerinden bir işyerinin üretici örgütü olduğu belirtilen bir kuruluşa tahsis edildiği, ancak söz konusu kuruluşun üretici örgütü olduğuna dair herhangi bir belgesinin bulunmadığı ve idare tarafından bu belgenin talep edilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca, işyerinde ticari faaliyet yürütülmesine rağmen herhangi bir kira bedeli alınmaksızın ücretsiz olarak kullandırıldığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, yeni Sebze Hali içerisinde bulunan işyerlerinin Yönetmelik'in "Kiralama ve satış" başlıklı 28'inci maddesinde, toptancı halindeki işyerlerinin üretici örgütlerine kiralanmak üzere %20'si ayrılmış olup, tahsis talep edecek kişi veya kuruluşlardan üretici örgütü olduklarını belgelemeleri halinde üretici örgütlerine yönelik tahsis işlemlerini ilgili mevzuata uygun şekilde kiraya verileceğini bildirmiştir.

Belediyenin, üretici örgütlerine yönelik tahsis işlemlerini ilgili mevzuata uygun şekilde gerçekleştirmesi ve tahsis edilen kişi veya kuruluşlardan üretici örgütü olduklarını belgelemelerini talep etmesi gerekmektedir. Ayrıca, ücretsiz tahsis edilen işyerlerine ilişkin işlemlerin gözden geçirilerek mevzuata uygun hale getirilmesi önerilmektedir.

BULGU 27: Kamu İdaresi Tarafından Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapıldığı Halde Doğrudan Teminle Personel Hizmeti Satın Alınması

İdarenin, kurduğu şirketten ihale yoluyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapmasına rağmen, aynı işler için doğrudan teminle personel temin ettiği ve bu personelle hizmetleri yürüttüğü tespit edilmiştir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde; belediyelerin de dâhil olduğu

madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı; (2) numaralı alt bendinde ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

78.1.3'üncü maddesinde ise;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak personel çalıştırılması amacıyla 696 sayılı KHK kapsamında bir şirket kurduğu ve işçi ihtiyacını bu şirket aracılığıyla karşıladığı görülmektedir. Belediyenin, personel çalıştırılması amacıyla 696 sayılı KHK kapsamında kurduğu şirketin toplam personel sayısı 841'dir. Bu işleri yürütmesi gereken birimlerde ise; Fen İşleri Müdürlüğü'nde 53, Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nde 176, Temizlik İşleri Müdürlüğü'nde 277 olmak üzere toplam 506 personel bulunmaktadır.

Ancak, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı için kurulan bu şirkete rağmen, hizmetlerde kullanılan mal ve malzemeler İdare tarafından temin edilmiş, işçilik hizmetleri ise doğrudan teminle sağlanmıştır.

Bu kapsamda; zemin kaplama ve onarım işleri (kaldırım ve kilit taşı yapımı, bakım-onarım gibi), park, bahçe ve kamu alanları bakım-onarım işleri (park ekipmanlarının bakımı, kamu binalarında temizlik hizmetleri, parklarda yer alan ağaçların budanması) ile hayvan barınağı bakım işleri (kafeslerin bakım ve temizliği) gibi hizmetler için 2024 yılı içinde 32 adet doğrudan temin evrakı düzenlenerek toplam 4.031.002,00 TL işçilik bedeli ödemesi yapılmıştır.

Söz konusu işlerin Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, acil ihtiyaçların karşılanması amacıyla doğrudan temin yoluna başvurulduğu, bulgu konusu hususlarda ise gerekli hassasiyetin gösterileceği ve önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

İdarenin, personel ihtiyacını karşılamak amacıyla kurduğu şirketten hizmet alımı yapmasına rağmen, aynı işler için doğrudan temin yoluyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmesi, kamu yönetiminde bütünlük ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından sakıncalı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu uygulama, idarenin kurumsal kapasitesini zayıflatmakta, hizmet sunumunda istikrarsızlığa neden olmakta ve idare bünyesinde yürütülmesi gereken işlerin dışarıdan temin edilen personel eliyle görülmesine yol açmaktadır. Ayrıca, doğrudan teminle yapılan alımlar, kamu ihale mevzuatının öngördüğü rekabet ve şeffaflık ilkeleriyle bağdaşmamakta, planlı ve sürdürülebilir bir personel politikası yürütülmesini engellemektedir.

İdarenin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, kurduğu şirket aracılığıyla yürütmesi ve aynı işler için doğrudan temin yoluna başvurmadan kaçınması gerekmektedir. Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve mevzuata uygunluk ilkelerinin sağlanması için, idarenin tüm hizmet alımlarını önceden belirlenmiş plan ve süreçler doğrultusunda yürütmesi, personel ihtiyacını yalnızca ilgili şirket üzerinden karşılaması ve doğrudan temin yöntemini mevzuatın öngördüğü istisnai sınırlar içinde tutması gerekmektedir.

BULGU 28: İdarenin Araç Kiralama Süreçlerinin Merkezi Olarak Yürütülmemesi Neticesinde Takip ve Kontrol Eksikliği Oluşması

İdarenin araç kiralama süreçlerinin her birim tarafından ayrı ayrı yürütülmesi ve tüm birimlerin ihtiyaçlarını kapsayan merkezi bir araç kiralama ihalesinin bulunmaması sebebiyle, bu durumun araçların temini, kullanımı, akaryakıt tüketimi, bakım ve onarım süreçlerinde takip ve kontrol eksikliğine neden olduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesine göre; kamu idarelerine ait malların edinilmesi, kiralanması, tahsis edilmesi,

yönetilmesi, kullanılması ve elden çıkarılması işlemleri, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre yapılmalıdır. Bu ilkeye aykırı işlem ve eylemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması konusunda yetki verilen kişiler sorumlu tutulmuştur. Bu düzenleme, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve amaca uygun şekilde yönetilmesini ve kullanımını sağlamayı hedeflemektedir.

Aynı Kanun'un "İç kontrol" başlıklı 55'inci maddesi uyarınca ise iç 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 olup iç kontrol sistemi ile mali iş ve işlemlerin kontrol sürecinden geçirilip riskin en aza indirilmesini amaçlanmaktadır.

Yapılan incelemelerde, genel araç ihtiyaçlarını karşılamak üzere merkezi bir araç kiralama ihalesinin yapılmadığı, bu nedenle her bir birimin araç ihtiyaçlarını kendi ihtiyacına binaen ve muhtelif tarihlerde doğrudan temin yoluyla yapılan kiralamalar, yüklenicilerden kontrollük hizmetleri kapsamında sağlanan araçlar ve farklı şekillerde temin edilen araçlarla karşıladığı görülmüştür.

Denetim kapsamında, idarenin kullandığı araçlara ilişkin akaryakıt tedariki, kullanım durumu, temin şekli ve bakım-onarım süreçleri incelenmeye çalışılmış, ancak farklı birimlerin araç ihtiyaçlarını bağımsız yöntemlerle karşılaması nedeniyle sağlıklı ve eksiksiz verilere ulaşılamamıştır. Bu durum, araçların temin kaynağının, kullanım amaçlarının, akaryakıt tüketiminin ve bakım-onarım süreçlerinin merkezi olarak takip edilmesini zorlaştırmakta ve kontrolünü imkânsız hale getirmektedir.

Her birimin ayrı ayrı araç kiralaması, aynı ihtiyacın farklı yöntemlerle karşılanmasına neden olarak maliyetlerin artmasına ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılma riskine yol açmaktadır. Bu durum, birimler arasında koordinasyon eksikliği yaratabileceği gibi, araç kullanımında plansızlık ve dengesizliklere de neden olabilmektedir. Bazı birimlerde araç fazlalığı yaşanırken, bazı birimlerde araç yetersizliği görülebilmekte; merkezi bir yönetim eksikliğinden kaynaklanan bu durum, araç kiralama ve kullanım süreçlerinde operasyonel karmaşıklığa ve iş süreçlerinin gereksiz yere zorlaşmasına neden olmaktadır. Ayrıca, araç kiralama, kullanım ve giderlerine ilişkin verilerin merkezi şekilde raporlanamaması, hesap

verebilirlik açısından sorun teşkil etmekte ve idarenin kamu kaynaklarını etkin ve şeffaf biçimde yönetmesini engellemektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, araç kiralamaları ve takibine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin tüm birimlerinin araç ihtiyaçlarını merkezi bir planlama ile belirlemesi ve bu ihtiyaçları kapsayacak şekilde tek bir ihale yapılarak araç kiralama süreçlerinin yürütülmesi sağlanmalıdır. Bu sayede, araçların temininden kullanımına kadar olan süreçlerin düzenli bir şekilde takip edilmesi, eksiksiz ve doğru bir veri tabanının oluşturulması ve kamu kaynaklarının daha etkin, ekonomik ve verimli kullanılması mümkün olacaktır.

BULGU 29: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Bazılarının Araç Takip Sistemine Dahil Edilmemesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bazı araçların, kullanım ve güzergâh takibini sağlamak amacıyla kullanılan araç takip otomasyon sistemine dahil edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde ise, kamu idarelerine ait malların tahsis, yönetim, kullanma işlemlerinin; mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde, hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılmasının gerektiği ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin Tasarruf Tedbirleri ile ilgili 2021/14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile resmi taşıtların edinilmesi ve kullanılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Anılan Genelgede; taşıtların verimli kullanımı ile işletme maliyetlerinin asgari seviyeye indirilmesine yönelik gerekli önlemler idarelerce alınacağı, taşıtların masraflarının gider türleri itibariyle plaka bazında düzenli olarak kaydedileceği, harcama yetkililerince taşıtların çalışma süresinin, güzergahının, ortalama yakıt tüketim değerinin, bakım maliyetlerinin ve sürücü performanslarının düzenli olarak izleneceği ibaresi yer almıştır. Aynı hususlar 2024/7 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi ile de tekraren düzenlenmiştir.

İdare, mülkiyetindeki veya tasarrufundaki araçların kullanımını ve güzergâhlarını izlemek amacıyla iki ayrı araç takip otomasyon sistemi kullanmaktadır. Bu sistemler, idarenin bünyesindeki araçların anlık hareketlerini, kullanım bilgilerini ve güzergâhlarını izleyerek denetim ve raporlama yapmasını sağlamaktadır. Ancak, idarenin birimlerinin farklı yollarla temin ettiği araçların büyük bir kısmı (kiralık araçlar ve kontrollük hizmetleri kapsamında yüklenicilerden alınan araçlar gibi), mülkiyetindeki araçların da bir kısmı bu sistemlere dahil edilmemiştir.

İdarenin farklı yollarla temin ettiği araçların araç takip otomasyon sistemlerine dahil edilmemesi, izlenebilirlik ve denetim açısından önemli sorunlara yol açmaktadır. Bu durum, söz konusu araçların kullanım amacına uygunluğunun, güzergâhlarının ve faaliyetlerinin anlık olarak izlenmesini engelleyerek kontrol ve denetim mekanizmalarını zayıflatmaktadır. Ayrıca, araçların kullanımına ilişkin raporların oluşturulamaması, idarenin kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde yönetilmesini zorlaştırmakta ve olası usulsüzlük veya suistimal risklerini artırmaktadır. Otomasyon sistemine dahil edilmeyen araçların güzergâhlarının ve faaliyetlerinin takip edilememesi, kamu kaynaklarının amaç dışı kullanımını önlemeye yönelik hesap verebilirlik ilkesini olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususun yerine getirilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin tüm araçlarının, farklı temin yöntemlerine bakılmaksızın, mevcut araç takip otomasyon sistemlerine dahil edilmesi sağlanmalı ve bu sayede araçların kullanımının izlenebilirliği, güzergâh takibi ve raporlaması etkin bir şekilde yapılmalıdır. Bu kapsamda, kiralık araçlar ve kontrollük hizmetleri kapsamında kullanılan araçların da sisteme entegrasyonu için gerekli teknik ve idari düzenlemeler ivedilikle gerçekleştirilmelidir.

BULGU 30: Altyapı Kazı İzin Bedelleri ve Kazı Ruhsat Harçlarının Tahsil Edilmemesi ve Kazı İşlemlerine İlişkin Denetim ve Yaptırım Eksikliklerinin Bulunması

Altyapı kazı izni harçlarının ve kazı izin bedellerinin tahsil edilmediği, kazı çalışmalarından kaynaklanan tahribatların giderilmesine yönelik kontrollerin yapılmadığı, zabıta tarafından tutulan tutanakların işleme alınmadığı ve mevzuata aykırı kazılara yönelik cezai yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Altyapı kazı izni harcı” başlıklı mükerrer 79’uncu maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılacak altyapı kazı işlemleri, belediye tarafından verilen kazı iznine tabidir ve bu işlem için kazı izni harcı alınması gerekmektedir. Harcın mükellefi, kazı izni talebinde bulunan gerçek veya tüzel kişilerdir.

Aynı maddeye göre, altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma ve Altyapı 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.

Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır. Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Diğer yandan 08.12.2023 tarih 137 karar numaralı meclis kararı ile de altyapı kazılarına ilişkin imalatların birim fiyatları belirlenmiş ve altyapı kazı izin bedelinin nasıl hesaplanacağı belirtilmiştir.

Altyapı kazıları, bedellerin takip ve tahsili ile denetim süreçlerinde;

- Altyapı kazı izni almak üzere belediyeye başvuruda bulunulmuş ve belediye tarafından bu başvurulara ilişkin kazı izin bedelleri hesaplanmış olmasına rağmen, bu bedellerin büyük bir kısmı için tahakkuk işlemi dahi gerçekleştirilmediğinden kazı izin bedellerinin tahsil edilmediği,
- 2024 yılı itibarıyla belediye tarafından verilmiş kazı izinleri bulunmasına rağmen, hiçbir başvurudan altyapı kazı izni harcının tahsil edilmediği,
- Yıl içinde zabıta tarafından asfalt ve kaldırım tahribatı ile kaçak kazı yapılmasına ilişkin mevzuata aykırılıklar tespit edilip konuya ilişkin tutanaklar tutulmasına ve ilgili birime iletilmesine rağmen, bu tutanaklara ilişkin herhangi bir cezai işlem uygulanmadığı, denetim süreçlerinin tamamlanmaması ve gerekli yaptırımların uygulanmaması nedeniyle altyapı kazı alanlarında düzenin sağlanamadığı, bu durumun kamu hizmetlerinde aksamalara ve şehir estetiğinde bozulmalara yol açtığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan sahada yapılan incelemelerde, kazı yapan büyük altyapı kuruluşları da dahil olmak üzere altyapı kazı alanlarında tahrip edilen asfalt ve kaldırımların eski haline getirilmediği tespit edilmiş olup, bu durum idarenin söz konusu alanların eski haline getirilip getirilmediğine ilişkin kontrol görevini yerine getirmediğini göstermektedir.

Bu eksikliklerin giderilmemesi halinde, belediyenin mevzuatla zorunlu kılınan harç ve gelirleri tahsil edilemeyecek, bu durum kamu maliyesinde gelir kaybına yol açarak belediyenin finansal sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyecektir. Ayrıca, altyapı kazı alanlarında tahrip edilen asfalt ve kaldırımların taahhüt edildiği şekilde eski haline getirilmemesi, şehir estetiğinin bozulmasına, yol ve yaya güvenliğinin tehlikeye girmesine neden olacaktır. Öte yandan, tutanakların işleme alınmaması ve cezai yaptırımların uygulanmaması, denetim süreçlerini zayıflatarak mevzuata aykırı kazı faaliyetlerinin artmasına ve belediyenin idari otoritesinin zedelenmesine sebebiyet verecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, Belediyede Aykome biriminin bulunmamasından kaynaklı teknik bilgi yetersizliğinden Altyapı kazı izin harçları daha önceki yıllarda tahsil edilememiş olup bu konu hakkında gerekli çalışmaların 2025 yılı içerisinde yapılacağını, Sayıştay Raporunda belirtilen söz konusu hususların giderilerek şehir estetiğinin korunması ve kamu düzeninin sürdürülebilirliğinin sağlanması adına her türlü çalışmanın yapılacağını bildirmiştir.

Belediyenin mevzuata uygun hareket edebilmesi, kamu gelirlerinin tahsil edilmesi ve altyapı düzeninin sağlanabilmesi için öncelikle kazı izin bedellerinin tahakkuk ettirilerek eksiksiz tahsil edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, sahada yapılan kazı çalışmalarının düzenli olarak denetlenmesi, altyapı tahribatlarının tespit edilmesi ve yüklenicilere eski haline getirme yükümlülüklerinin hatırlatılarak gereğinin yapılmasının sağlanması zorunludur. Tutanakların işleme alınması, gerekli cezai yaptırımların uygulanması ve belediyenin idari kontrol mekanizmalarının etkin şekilde işletilmesi, kazı yapan yükleniciler arasında adaletin sağlanması, şehir estetiğinin korunması ve kamu düzeninin sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

BULGU 31: Vefat Eden ve Varisleri Tarafından Devir Alınmayan Abonelerin Aboneliklerinin Feshedilmeyerek Kullanıma Kapatılmaması

Vefat eden abonelere ait aboneliklerin feshedilmediği, sayaçların kullanıma kapatılmadığı ve bu abonelerden tahsil edilmemiş alacakların bulunduğu tespit edilmiştir.

Kilis Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Abone olma koşulları ve uygulama esasları" başlıklı 34'üncü maddesinde; abonenin ölümü halinde, borç ve alacakların varislere intikal edeceği, idarenin ölüm bilgisini öğrendiği tarihten itibaren iki ay içinde varislerin birikmiş borçları ödeyerek aboneliği kendi adlarına veya mirasçılardan biri adına devralmamaları durumunda mevcut aboneliğin iptal edileceği ve tahakkuk eden tüm borçların varislerden tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde 31.12.2024 tarihi itibarıyla, 2.133 vefat eden abonenin sistemde hâlâ aktif olarak kayıtlı olduğu ve bu abonelerden toplam 3.869.492,07 TL alacak bulunduğu tespit edilmiştir.

Vefat eden abonelerin aboneliklerinin feshedilmemesi ve sayaçların kapatılmaması, suyun kimler tarafından tüketildiğinin tespit edilmesini engelleyerek kaçak kullanım riskini artırmakta ve tahakkuk eden alacakların tahsilini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, tahakkuk eden borçların mirasçılara intikal ettirilmemesi, alacakların zamanında tahsil edilmesini güçleştirecek ve ilerleyen süreçte tahsil edilemez hale gelme riskini artıracaktır. Bu durum, belediye gelirlerinde kayıplara yol açarak kamu kaynaklarının verimli kullanımını engelleyebilecek ve su tüketimiyle ilgili denetim mekanizmalarının işleyişini zayıflatabilecektir.

Ayrıca, tahakkuk eden borçların süresi içinde tahsil edilmemesi halinde zamanaşımına uğrama riski bulunmakta olup, bu durum alacakların tamamen tahsil edilememesine yol açabilecektir. Zamanaşımına uğrayan bu tür alacaklar, ilerleyen süreçte tahsil imkânı kalmamış alacaklara dönüşebilecek ve muhasebe kayıtlarında takip edilen ancak gerçekte tahsil kabiliyeti bulunmayan borç kalemleri haline gelecektir. Bu da belediye gelirlerinde kayıplara neden olarak kamu zararına sebebiyet verebilecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, bu abonelerle ilgili çalışmaların devam etmekte olduğunu bildirmiştir.

Sonuç olarak, vefat eden abonelere ait aboneliklerin feshedilmesi, sayaçların kullanıma kapatılması ve tahakkuk eden alacakların ilgili mevzuat doğrultusunda mirasçılardan tahsil edilmesi yönünde gerekli işlemlerin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 32: Mal Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Yapılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesindeki temel ilkelere ve Kamu İhale Genel Tebliği’ne uyulmayarak bazı mal alımlarının 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.

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.

Konuya ilişkin olarak 11 Temmuz 2023 tarihli ve 32245 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in 14’üncü maddesinin 4’üncü fıkrasında; 4734 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinde öngörülen ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçların, parasal limitlerin 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 temin edilemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan teminle 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 sınırı dahilinde bulunmayan idareler için söz konusu limit tutarı 207.453,00 TL’dir).

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

Aynı tarihte, müdürlük tarafından, aynı mahiyette yapılan birçok alım gerçekleştirilmiş olup, mevzuata aykırı alımlardan bazı örnekler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Aynı Tarihte Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Alım Yapan Birim	Alım Tarihi	Alım Konusu	Tutar (KDV Hariç) (TL)
Fen İşleri Müdürlüğü	28.03.2024	Kum Alımı	201.952,00
	28.03.2024	Kum Alımı	206.680,00
	28.03.2024	Kum Alımı	203.572,00
	28.03.2024	Kum Alımı	204.972,00
Özel Kalem Müdürlüğü	09.01.2024	Takvim Alımı	139.800,00
	09.01.2024	Takvim Alımı	140.000,00
Fen İşleri Müdürlüğü	10.01.2024	Malzeme Alımı	140.614,00
	10.01.2024	Malzeme Alımı	114.000,00
Fen İşleri Müdürlüğü	08.02.2024	Malzeme Alımı	196.569,60
	08.02.2024	Malzeme Alımı	205.738,03

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususlara ilişkin gerekli tedbirlerin alınacağı ve sürecin ilgili birim tarafından takip edileceği ifade edilmiştir.

Süreklilik arz eden alımlarda, önceki yılların alım miktarları ve tutarları dikkate alınmadan yapılan plansız alımlar, kamu kaynaklarının etkin kullanımını zorlaştırmakta ve

ihale süreçlerinin devre dışı bırakılmasına neden olmaktadır. Doğrudan temin yöntemi, mevzuatta öngörülen istisnai durumlar dışında kullanılmaması gereken bir yöntem olmasına rağmen, ihale süreçlerini devre dışı bırakacak şekilde 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 Kanun'da 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 33: İş Artışı ve/veya Süre Uzatımı Uygulanan Yapım İşlerinde Revize İş Programının Hazırlanmaması

İş artışı ve/veya süre uzatımı uygulanan yapım işlerinde, yükleniciler tarafından revize iş programının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş Programı" başlıklı 17'nci maddesine göre, yüklenicinin yer tesliminden itibaren 15 gün içinde iş programını hazırlayarak idarenin onayına sunması gerekmektedir. İdare tarafından program uygun bulunmazsa, gerekçeleriyle birlikte yükleniciye bildirim yapılacağı ve bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulanmaksızın 5 gün ek süre verileceği belirtilmiştir. İş programının süresinde sunulmaması veya uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10 oranında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin yedinci fıkrasında, süre uzatımı, iş artışı, ödenek dilim değişikliği veya yeni fiyat tespiti gibi durumların meydana gelmesi halinde, yüklenicinin tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde revize iş programı hazırlayarak idarenin onayına sunması gerektiği belirtilmiştir. Revize iş programının süresinde sunulmaması veya idarece uygun bulunmaması durumunda, iş programına ilişkin ilk fıkra da belirtilen cezai hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, iş artışı ve/veya süre uzatımı uygulanan yapım işlerinde, yükleniciler tarafından revize iş programının hazırlanmadığı ve idarenin bu hususu takip etmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususların yerine getirilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı ve sürecin dikkatle takip edileceği belirtilmiştir.

Yüklenici tarafından hazırlanması gereken revize iş programının düzenlenmemesi ve idareye sunulmaması, işin başında onaylanan iş programının geçerliliğini yitirmesine, imalat sürecinin yeni koşullara uygun şekilde planlanamamasına ve kontrol edilememesine sebebiyet verebilecektir. Süre uzatımı ve iş artışı yapılan işlerde, revize iş programı hazırlanmadığı takdirde, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları belirlenemeyecek, işin kısımlarına ve bitirme tarihine ilişkin güncellemeler yapılamayacak, sözleşme bedeli üzerinden günlük iş tutarı hesaplanamayacak ve aylık imalat ve iş miktarları sağlıklı şekilde belirlenemeyecektir.

Bu durum, yüklenicinin gerçekleştirdiği imalat ve iş miktarlarının ödeneklerin yıllara göre dağılım esaslarına göre değil, başlangıçta belirlenen iş programına dayalı olarak yürütülmesine neden olacak ve ödenek iş programı uyumunun sağlanamaması sonucunda, hakediş bazında yapılan imalat yüzdeleri ile ödeneklerin uyumsuz ilerlemesi nedeniyle fiyat farkı hesaplamalarında hatalara sebebiyet verebilecektir.

Bu nedenle, iş artışı veya süre uzatımı yapılan yapım işlerinde yükleniciler tarafından revize iş programı hazırlanarak idarenin onayına sunulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 34: 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, bulguya konu uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

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 35: Doğrudan Teminle Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşleri ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

İdarenin doğrudan teminle 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 teminle 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 teminle gerçekleştirdiği ve belirli bir süreyi kapsayan hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme imzalamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bundan sonraki alımlarda sözleşme yapılmasına özen gösterileceği belirtilmiştir.

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

BULGU 36: Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Bazı Yapım İşlerinde Kabulün Yapılması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, iş kapsamında kullanılan imalatlara ilişkin test ve deneylerin yapılmadığı halde hakediş ödemelerinin gerçekleştirildiği ve geçici kabul işlemlerinin tamamlandığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'inci maddesine göre; taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunur. Yapılan işlerin; işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunup bulunmadığı yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanır ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturulur. İş, kabule hazır değilse, eksik ve kusurlu işleri gösteren ön inceleme tutanağı yapı denetim görevlisinin işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini tespit eden görüşleriyle birlikte en geç üç gün içerisinde idareye gönderilir.

Daha sonrasında yükleniciye 4735 sayılı Kanunun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, kusur ve eksiklerin giderilmesi için yapı denetim görevlisinin belirttiği

yaklaşık bitim tarihi de dikkate alınarak, en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarda bulunacağı, kabul komisyonu gerçekleştirilen işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceleyerek işi kabule uygun bulmadığı takdirde, mevcut durumu ve işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini bir tutanakla tespit ederek ve idareye bildireceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri" başlıklı 5'inci maddesinde; geçici kabul komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 42'nci maddesine göre inceleyip muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yaparak geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, geçici kabulün işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde İdarenin geçici kabul komisyonunu oluşturarak, işi sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyeceği, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığını tespit ederek imalatın uygunluğuna göre karar vereceği belirtilmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, iş kapsamında gerçekleştirilmesi gereken imalat testlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, 2023/915998 ihale kayıt numaralı "Muhtelif Bölgelere BSK Asfalt Yapım İşİ" ve 2023/248380 ihale kayıt numaralı "Nostaljik Oyun Parkı Yapım İşİ"ne ilişkin ihale dokümanlarında, iş kapsamında yapılan imalatlara yönelik gerekli kontrol test ve deneylerinin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen, bu testlerin yapılmadığı belirlenmiştir. Bu durum, imalatların teknik şartnamelere uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetlenememesine yol açmaktadır.

İmalat bedellerinin hakediş raporlarına geçirilerek bedelinin ödenebilmesi için sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olması gerekir. Bu işlere ilişkin hakedişlerin düzenlenmesi idare tarafından bu imalatların sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olduğunun tasdik edilmesi anlamına gelmektedir. Fakat işin bünyesinde kullanılacak imalatlara ilişkin testler yapılmadan hakediş düzenlenmesi halinde bu imalatların

sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olup olmadığı kontrol edilmeden bedeli ödenmiş olacaktır.

Geçici kabul işlemi ise sözleşme ile taahhüt altına alınan işin sözleşme, sözleşme eki, projeler, detaylar, teknik şartnameler, birim fiyat tarifleri, analizler, standartlar ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi ve nihayetinde yapılan işin belirtilen hususlara uygun biçimde eksiksiz ve kusursuz olarak tamamlandığının idare tarafından tasdiklenmesi anlamına gelmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, personelin bilgilendirildiği ve benzer yapım işlerinde gerekli testlerin düzenli şekilde yaptırılacağı belirtilmiştir.

Yapım işlerinde geçici kabul yapılması yükleniciden kesilen teminatların iade edilmesi, yapı ile ilgili sorumluluk süresinin başlaması, ihtiyat kesintilerinin iadesi gibi çeşitli sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla yapım ihalelerinin en önemli süreçlerinden biri olan geçici kabul işlemlerinin işin bünyesinde kullanılan ve ana imalat kalemlerinin test ve deneyleri yapılmadan işin hakedişlerinin ödenmesi ve kabullerinin yapılması idare için yukarıda sayılan hususlar açısından önemli sorunları beraberinde getirecektir.

Bu sebeple kabul komisyonlarının kabul işlemlerini yerine getirirken özen yükümlülüğüne uyması gerekmekte olup idare tarafından sözleşmede yer alan hükümlere göre testlerin yaptırılması ve bu testlerin olumlu olması halinde hakedişlerin ödenmesi ve geçici kabul işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 37: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendine göre gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinde; bu Kanun'un 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 ifade edilmiştir.

Öte yandan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde; Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarını dikkate alacağı, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı harcamalarının, bütçeye konulan ödenegin %10’unun Kamu İhale Kurulu’nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Detaylar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçe Ödeneginin %10 Sınırının Aşılması

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin %10’u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	Sınırı Aşan Tutar/Sınır (D/B) (%)
Mal Alımı	179.298.207,05	17.929.820,71	41.187.807,49	23.257.986,78	129,71
Hizmet Alımı	438.128.488,90	43.812.848,89	56.711.038,84	12.898.189,95	29,43

İdare tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, bütçeye konulan ödenegin %10’unun Kamu İhale Kurulu’nun uygun görüşü alınmaksızın aşılması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin (ı) bendi ve ilgili Tebliğ hükümlerine açık bir aykırılık teşkil etmektedir. İhale mevzuatına riayet edilmemesi, kamu kaynaklarının yönetiminde ciddi bir zafiyet oluşturmakta ve hukuki sorumluluk doğurma riskini artırmaktadır. Kamu idarelerinin bütçe disiplini çerçevesinde hareket etmesi, ihale mevzuatına tam uyum sağlaması ve yetkili mercilerin görüşlerini almaksızın mevzuata aykırı harcamalarda bulunmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ilgili harcamalarda ödenek aşımının önlenmesi amacıyla gerekli çalışmaların yapılacağı ve önlemlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle, bütçeye konulan ödeneğin %10'unu aşan tüm harcamalar için Kamu İhale Kurulu'ndan uygun görüş alınmalı ve benzer mevzuat ihlallerinin önlenmesi adına gerekli tedbirler ivedilikle hayata geçirilmelidir.

BULGU 38: Mevcut Araç Takip Sistemi Bulunmasına Rağmen Aynı Amaca Hizmet Eden İkinci Bir Araç Takip Sisteminin Temin Edilmesi

İdarenin, mülkiyetindeki veya tasarrufundaki araçların takibini sağlamak amacıyla mevcut bir araç takip otomasyon sistemine sahip olmasına rağmen, aynı amaca hizmet eden yeni bir araç takip sistemi daha temin ederek kullanıma aldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde, kamu idarelerine ait malların edinilmesi, kiralanması, tahsis edilmesi, yönetilmesi, kullanılması ve elden çıkarılmasının, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre gerçekleştirilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, bu ilkeye aykırı işlem ve eylemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanımı konusunda yetkilendirilen kişilerin sorumlu olacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve amaca uygun şekilde yönetilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

Yapılan incelemelerde, idarenin araç takip otomasyonu konusunda iki farklı sistem kullandığı belirlenmiştir. İdare, uzun süredir mevcut bir araç takip sistemi aracılığıyla mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan araçların kullanım ve güzergâh takibini sağlamaktadır. Yeni araçların eklenmesi ve kapasitenin artırılması gibi ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte olan bu sistem, idarenin gereksinimlerini karşılayabilecek durumdayken, aynı amaca hizmet eden ikinci bir araç takip sistemi daha temin edilerek kullanıma alınmıştır. Bunun sonucunda, idarenin araçlarının bir kısmı mevcut sistem üzerinden, diğer kısmı ise sonradan temin edilen yeni sistem üzerinden takip edilmeye başlanmış, bu durum takip ve denetim süreçlerinde bütünlüğün bozulmasına neden olmuştur.

Yeni alınan sistemin, mevcut sistemle aynı işlevleri sunması ve ilave bir katkı sağlamaması nedeniyle, idarenin aynı anda iki farklı sistemi kullanması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Öncelikle, aynı amaca hizmet eden iki sistemin eş zamanlı kullanımı, operasyonel süreçlerin gereksiz yere karmaşıklaşmasına ve yönetim zorluklarına neden olmaktadır. Farklı sistemler arasında uyum ve veri bütünlüğünün sağlanması, idarenin iş yükünü artırırken, süreçlerde hata ve aksaklık olasılığını da yükseltmektedir.

Bunun yanı sıra, mevcut sistem idarenin ihtiyaçlarını karşılayabilecek durumdayken, aynı amaca hizmet eden ikinci bir sistemin temin edilmesi ek mali yük oluşturmuş ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını engellemiştir. Halihazırda işlevsel olan bir sistem varken, ilave bir sistem için kamu kaynağı harcanması, verimlilik, tutumluluk ve kaynakların etkin kullanımı ilkelerine aykırıdır. Ayrıca, bu durum kamu hizmetlerinde sürdürülebilirliği olumsuz etkileyerek kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerini zedelemektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususun yerine getirileceği ifade edilmiştir.

İdarenin araç takip otomasyonu için halihazırda kullanılan mevcut sistemin yeterliliği göz önünde bulundurularak, aynı işlevlere sahip iki sistemden birinin kullanımına son verilmeli ve kaynakların verimli, tutumlu ve amaca uygun şekilde yönetilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 39: 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 tarafından verilen cevapta özetle, bulguya konu uygulamaya ilişkin gerekli incelemenin yapıldığı, personelin bilgilendirildiği ve benzer durumların tekrarının önlenmesi amacıyla gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiştir.

Bu nedenle, 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 40: Yapım İşleri İçin Düzenlenen All Risk Sigorta Poliçelerinde Azami Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Aşılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirlenen azami muafiyet oranlarının aşıldığı tespit edilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 17'nci maddesine göre, yüklenicilerin işyerlerindeki araç, malzeme, ihzarat, iş makineleri, taşıtlar ve tesisleri kapsayacak şekilde, sözleşme konusu işin başlangıcından geçici

Kabul tarihine kadar sürecektir. Doğal afetler, hırsızlık ve sabotaj gibi risklere karşı all risk sigortası yaptırmayı zorunludur.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının da azami %20 olacağı, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, bu oranlara kadar gerçekleşecek hasarların karşılanmasının ise yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

İhale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde, yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, doğal afetler ve bakım devresi gibi durumlar için muafiyet oranının mevzuatta belirtilen sınırın üzerinde belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususların dikkate alındığı ve benzer durumların tekrarlanmaması için gerekli önlemlerin gözetileceği belirtilmiştir.

Yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde belirlenen azami muafiyet oranlarının yüksek tutulması, yüklenicinin mali yükümlülüğünü artırmakta ve işin tamamlanma sürecini olumsuz etkilemektedir. Muafiyet oranlarının yüksek olması, meydana gelen riziko durumlarında yüklenicinin daha fazla maliyet üstlenmesine yol açarak işin gecikmesine veya tamamlanamamasına neden olmaktadır. Ayrıca bu durum, idarenin sigorta kapsamında tahsil etmesi gereken tazminat tutarını azaltmakta; bu da kamu kaynaklarının etkin kullanımını engelleyerek idarenin mali risklerini artırmakta ve zarara uğramasına yol açmaktadır.

Bu nedenle, yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nde belirlenen azami muafiyet oranlarına uygun şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Sigorta poliçelerinde mevzuata aykırı şekilde yüksek muafiyet oranları belirlenmemeli, idare tarafından bu husus kontrol edilerek mevzuata uygun düzenlemeler yapılmalıdır.

BULGU 41: Yapım İşlerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uymadan Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması

İdare tarafından yapım işlerine yönelik bazı ihalelerin Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmaksızın ön proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (c) bendinde; yapım işlerinde kural olarak uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı ancak madde metninde yer verilen istisnai durumların varlığı halinde ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Bahse konu mevzuat hükmü irdelendiğinde uygulama projesi yapılmasının istisnası olarak üç durumdan bahsedilmektedir.

- İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması (ön veya kesin proje)
- İşin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi (kesin proje)
- Uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması (kesin proje)

Burada dikkat edilmesi gereken husus bu durumlardan yalnızca ilkinde yani ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması halinde ön proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiş olup diğer iki durum gerçekleşse bile ön projenin kullanılamayacağı açıktır. Diğer istisnai durumlarda ise kesin proje kullanılarak ihaleye çıkılabilecektir.

4734 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde ise; yapım işlerinde, idarelerce yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön proje ile ihaleye çıkılması nedeniyle yatırım maliyetleri gerçekçi bir şekilde belirlenmediğinden, işlerin öngörülen bedellerin üzerinde ve daha uzun sürede tamamlandığı, bunu önlemek amacıyla, doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmesi nedeniyle ihale öncesinde uygulama projesi yapılamayanlar hariç, yapım işlerinin uygulama projeleri yapılarak ihale edilme zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından ihale edilen yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde ihalelerin bir kısmının kamu ihale prensiplerine aykırı olacak şekilde ön proje üzerinden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Örneğin aşağıda bilgileri verilen yapım işlerinin ihalesi ön proje esas alınarak yapılmıştır.

Tablo 11: Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılan Bazı Yapım İşleri

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı
2023/1296968	Engelsiz Park Yapımı ve Muhtelif Parkların Tadilat İşİ
2023/248380	Nostaljik Oyun Parkı Yapım İşİ
2023/915998	Muhtelif Bölgelere BSK Asfalt Yapım İşİ

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde ihale sürecinde görev alan ilgililerin ceza sorumluluğu düzenlenmiş olup maddenin son fıkrasında; 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında bu maddede yer alan cezai müeyyidelerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulguya ilişkin gerekli incelemenin yapıldığı ve benzer durumların tekrarının önlenmesi için gereken tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, kurum ihalelerinde işin niteliğine göre kesin proje ve uygulama projesinden en uygun olanının tercih edilmesi; uygulama projesi yapılması mümkün değilse vaziyet planı, kat planları, çatı planı, asma tavan planları, kesitler, görünüşler ve detay listesi gibi bazı tespitlerin yapılarak kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ön projenin kanunda belirtilen istisnalar haricinde kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 42: Araçların Akaryakıt Sistemine Dahil Edilmemesi ve İdarenin Akaryakıt İstasyonunda Otomasyon Sisteminin Bulunmaması

İdare bünyesindeki bazı araçların Devlet Malzeme Ofisi (DMO) akaryakıt sistemine dahil edilmediği, bu araçlara yakıtın ise otomasyon sistemi bulunmayan idareye ait akaryakıt istasyonundan sağlandığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İç kontrol" başlıklı 55'inci maddesi uyarınca ise iç 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 olup iç kontrol sistemi ile mali iş ve işlemlerin kontrol sürecinden geçirilip riskin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır.

İdare, akaryakıt temininde iki farklı yöntem kullanmaktadır. Araçların bir kısmı, Devlet Malzeme Ofisi (DMO) üzerinden temin edilen ve anlaşmalı bir akaryakıt istasyonunda çalışan otomasyon sistemine kayıtlıdır. Bu sistem sayesinde, araçların aldıkları yakıtlar otomatik olarak takip edilebilmekte ve şeffaflık sağlanmaktadır. Ancak, araçların diğer bir kısmı bu sisteme dahil edilmemiştir. Bu araçlar, Fen İşleri Müdürlüğü şantiyesinde bulunan bir akaryakıt istasyonundan yakıt almaktadır.

Yerinde yapılan incelemelerde, bu istasyonda üç adet akaryakıt tankının bulunduğu, ancak yakıt dağıtımı ve tank doluluk durumlarının izlenmesi için herhangi bir otomasyon sisteminin bulunmadığı, yakıt alan araçlara ilişkin kayıtların bir personel tarafından elle tutulduğu ve bu nedenle kayıtların resmi nitelik taşımadığı, ayrıca hangi aracın ne zaman ve ne kadar yakıt aldığı ile tankların mevcut yakıt durumu gibi kritik verilerin anlık olarak takip edilmesinin mümkün olmadığı tespit edilmiştir.

Akaryakıt temin ve kullanım işlemlerinin profesyonel bir otomasyon sistemiyle takip edilmemesi, idare açısından bazı riskler doğurabilecektir. Manuel yöntemlerle yapılan kayıt işlemlerinde hata yapma olasılığı bulunmakta olup, bu durum akaryakıt dağıtımında şeffaflık ve hesap verebilirliğin zayıflamasına neden olabilecektir. Ayrıca, otomasyon sisteminin bulunmaması nedeniyle akaryakıt tanklarının anlık yakıt durumu gibi bazı verilerin izlenmesi ve bu verilere ilişkin ihtiyaca uygun raporlama yapılması güçleşebilecektir.

Ayrıca, tank doluluk durumu gibi kritik verilerin manuel takip edilmesi, akaryakıt ikmal süreçlerinde gecikmelere ve plansızlık riskine yol açmaktadır. İdarenin kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulmaması hem iç kontrol zafiyeti yaratmakta hem de usulsüzlük ve suiistimal riskini artırmaktadır. Bunun yanı sıra, manuel kayıtların iş yükünü artırması nedeniyle personel verimliliği olumsuz etkilenmekte ve ek maliyetler doğabilmektedir. Bu eksiklikler, idarenin kamu kaynaklarının yönetimindeki güvenilirliğine ve performansına zarar vermektedir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, idarenin kullanmış olduğu tüm taşıtların ve iş makinelerinin (kiralık ve belediye envanteri) akaryakıt ihtiyaçlarının DMO üzerinden temininin sağlanacağını. Bununla birlikte diğer makine ve aletlerin akaryakıt ihtiyaçlarının fen işleri garajı akaryakıt istasyonundan temin edilmekte olduğunu ve ilgili istasyonda en kısa zamanda otomasyon sisteminin kurulacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, ilgili araçların Devlet Malzeme Ofisi (DMO) akaryakıt sistemine kayıt edilmesi sağlanmalı, idareye ait akaryakıt istasyonundan yalnızca çim biçme makineleri, jeneratör gibi özel ekipmanların yakıt ihtiyacı karşılanmalı ve bu işlemlerin takibi için istasyona en azından yakıt alan araç ve ekipmanları, verilen yakıt miktarını ve tarih-saat bilgisini anlık olarak kaydedebilen bir otomasyon sistemi kurulmalıdır. Aksi takdirde, akaryakıt tüketiminin kontrol edilememesi nedeniyle usulsüz kullanımların önüne geçilemeyecek, kayıt dışı tüketim riski artacak ve maliyet yönetimi sağlıklı bir şekilde yapılamayacaktır.

BULGU 43: Belediye Hizmet Binası Temizleme İşinde Hatalı Süreç ve Uygulamaların Bulunması

A. Belediye Ana Hizmet Binası Temizliği İşinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Olarak Yapılması

Yapılan incelemelerde, idarenin gerçekleştirdiği “Kilis Belediyesi Hizmet Binası Genel Hizmet Alım İş” ihalesinin, işin niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında olduğu tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar “ başlıklı 62’nci maddesinin (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde; belediyelerin de dâhil olduğu madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı; (2) numaralı alt bendinde ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak,

meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

78.1.3'üncü maddesinde ise;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi

ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

İfade edilmiştir.

İdare tarafından 18.12.2023 tarihinde ihalesi yapılan 12 ay süreli ve toplam yaklaşık maliyeti 1.637.370,09 TL olan 2023/1377753 ihale kayıt numaralı “Kilis Belediyesi Hizmet Binası Genel Hizmet Alım İşi”nin konusu, işe ilişkin sözleşmenin "İş tanımı" başlıklı 5'inci maddesinde; *"12 ay boyunca malzeme dahil 18.000 m2 alana sahip binanın temizliği yapılması ye Otogar, Söğütliüdere Göl Restaurant ve Hayuzbaşı Kafeteryanın genel kontrollerinin yapılması işidir. İhale kapsamında çalıştırılacak personel maliyetinin yaklaşık maliyete oranı %70 in altında olduğundan personel çalıştırılmasına dayalı ihale değildir."* şeklinde ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2023/1377753 ihale kayıt numaralı “Kilis Belediyesi Hizmet Binası Genel Hizmet Alım İşi”nin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı niteliğinde olmasına rağmen, ihale dokümanında yaklaşık maliyetin %70’inin altında işçilik oranı bulunduğu belirtilerek bu kapsam dışında gösterilmeye çalışıldığı görülmüştür. Ayrıca, temizlik hizmetiyle doğrudan ilgisi bulunmayan bazı iş kalemlerinin ve araç kiralama hizmetinin ihaleye dâhil edildiği, bu araçların ilgili birimlerin ihtiyaçlarında veya birim amirlerinin emirlerinde kullanıldığı belirlenmiştir. Bu durum, hizmet alımının niteliğini değiştirme amacıyla yapılan bir düzenleme olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 78.1.1 maddesi gereğince, bir işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmesi için, yaklaşık maliyetin en az %70’lik kısmının asgari işçilik maliyetinden oluşması gerekmektedir. Ancak, aynı tebliğin 78.1.3 maddesinde, temizlik işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği açıkça ifade edilmiştir.

İdarenin, iş tanımına “İhale kapsamında çalıştırılacak personel maliyetinin yaklaşık maliyete oranı %70’in altında olduğundan personel çalıştırılmasına dayalı ihale değildir.” şeklinde bir ibare eklemesinin herhangi bir geçerliliği bulunmamaktadır. Zira temizlik işleri mahiyeti gereği ve Tebliğin 78.1.3’üncü maddesi gereği personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmektedir. Kaldı ki, böyle bir ibarenin eklenmesi, hizmet alımının niteliğini değiştirme amacı taşıyan bir düzenleme olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmektedir.

İdarenin, temizlik işleri kapsamında gerçekleştirdiği hizmet alımlarında mevzuata uygun hareket etmesi, ihale dokümanlarında yanlış yönlendirme içeren ibarelere yer vermemesi ve Kamu İhale Genel Tebliği'nde belirtilen hükümlere uygun şekilde süreçlerini yürütmesi gerekmektedir.

B. İş Kapsamına Akaryakıt Dahil Araç Kiralamanın Eklenmesi ve Bu Araçların İhale Dokümanında Belirtilen Amaca Uygun Kullanılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen “Kilis Belediyesi Hizmet Binası Genel Hizmet Alım İşİ” kapsamında, mevzuata aykırı şekilde akaryakıt dahil araç kiralandığı ve bu araçların ihale dokümanında belirtilen amaçlara uygun olarak kullanılmadığı tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesine istinaden hazırlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin “Temel amaç” başlıklı 5'inci maddesinde; kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Aynı Esasların “Genel esaslar” başlıklı 6'ncı maddesinde ise; “taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.” hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idarelerinin hizmet alımı suretiyle araç kiralamaları yapabilirler. Yapılan araç kiralamalarının şoförlü ya da şoförsüz olabilir. Ancak, hizmet alımı suretiyle yapılan taşıt kiralamalarında akaryakıt hariç kiralama yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Kilis Belediyesi'nin “Kilis Belediyesi Hizmet Binası Genel Hizmet Alım İşİ” kapsamında, mevzuata aykırı şekilde akaryakıt dahil araç kiraladığı ve bu araçların sözleşmede belirtilen temizlik işleri ile Otogar, Söğütlüdere Göl Restaurant ve Havuzbaşı Kafeteryanın genel kontrollerinde kullanılmaları gerekirken, belediyenin farklı birimlerinin ihtiyaçlarında ve birim amirlerinin talimatları doğrultusunda kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durum, sözleşme hükümlerine açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu idaresi tarafından 2025 yılı itibarıyla ihale sürecinin sona erdiği belirtilmiş olmakla birlikte, söz konusu hizmet alımında tespit edilen mevzuata aykırılıklar geçerliliğini korumaktadır. İhale süreci sona erse dahi, sözleşmeden doğan yükümlülükler belirli bir süre devam etmekte olup, benzer uygulamaların tekrarının önlenmesi açısından bulgunun izlenmesi önem arz etmektedir.

İdarenin, araç kiralama işlemlerini mevzuata uygun şekilde gerçekleştirmesi, akaryakıt dahil kiralama yapılmaması ve araçların yalnızca sözleşmede belirtilen işler için kullanılmasını sağlaması gerekmektedir. Ayrıca, ihale süreçlerinin ve araç kullanımının denetim altına alınması için etkili kontrol mekanizmaları oluşturulmalıdır.

BULGU 44: Belediye Abone Alacaklarının Taksitlendirilmesine İlişkin Düzenlemelerin Yapılmaması Sebebiyle Belediye Gelirlerinde Kayıp Oluşması

İdarenin, abone alacaklarının taksitlendirilmesine yönelik gerekli düzenlemeleri yapmadığı ve mevzuata aykırı olarak taksitlendirme işlemlerinde vade farkı uygulamadığı tespit edilmiştir.

Kilis Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Alacakların Tahsili ve Taksitlendirilmesi" başlıklı 45'inci maddesine göre, idare alacaklarının taksitlendirilebileceği, taksitlendirmelerde vade farkı uygulanacağı ve taksitlendirme usul ve şartlarını belirleme yetkisinin Belediye Encümeni'ne ait olduğu hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemelerde, idarenin alacakların taksitlendirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla herhangi bir Belediye Encümeni kararı almadığı, ancak buna rağmen 12 aya kadar taksitlendirme yaptığı ve mevzuatta öngörülen vade farkını uygulamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin alacakların taksitlendirilmesine yönelik usul ve esasların hazırlanarak Belediye Encümeni'ne sunulacağı ve işlemlerin encümen kararına göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Belediyenin vade farkı uygulamadan uzun vadeli taksitlendirme yapması, tahsil edilen alacakların reel değerini düşürerek belediye gelirlerinde kayıplara yol açmakta, mali yapısını zayıflatmakta ve nakit akışını olumsuz etkilemektedir. Özellikle enflasyonist ortamda, vade farkı olmadan sağlanan uzun vadeli ödeme kolaylıkları, belediye finansmanında ek yük oluşturma riski taşıırken, hizmetlerin sürdürülebilirliğini de tehlikeye atmaktadır. Ayrıca,

encümen kararı olmaksızın yapılan taksitlendirmeler hukuki belirsizlik yaratarak mali yönetimde istikrarsızlığa neden olmakta ve idarenin hesap verebilirliğini zayıflatmaktadır.

Sonuç olarak, belediye alacaklarının tahsilinde taksitlendirme işlemlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda, Belediye Encümeni tarafından taksitlendirme usul ve esaslarını belirleyen bir karar alınmalı, taksitlendirme işlemleri bu çerçevede yürütülmeli ve vade farkı uygulanarak alacakların değer kaybetmesi önlenmelidir.

BULGU 45: Herhangi Bir Durağa Kayıt Yaptırmadan Faaliyet Gösteren Ticari Taksilere Mevzuatta Belirlenen Yaptırımların Uygulanmaması

Herhangi bir durağa kayıt yaptırmadan faaliyet gösteren ticari taksilere, mevzuatta belirlenen yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin Ticari Taksi (T Plaka) ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinde, duraksız faaliyet gösteren taksi plakası sahiplerine bir durağa kaydolmaları için ek süre verileceği, bu süreçte faaliyetlerinin duracağı ve süre sonunda gereğinin yerine getirilmemesi halinde idari para cezası uygulanacağı, ayrıca mevzuata uygunsuzluğun devam etmesi halinde bu plakaların idare tarafından iptaline karar verilebileceği düzenlenmiştir.

İdare tarafından önceki yıllarda (2021,2022) taksi durağına bağlı olmadan çalışan taksicilere yönelik uyarı yazıları gönderildiği, gönderilen uyarı yazılarına rağmen, taksi durağına kayıt yaptırmayanların faaliyetlerinin devam etmesine izin verildiği, bu kapsamda denetimsiz faaliyetlerin sona erdirilmesi için herhangi bir yaptırım uygulanmadığı tespit edilmiştir. İlgili kişilere idari para cezası kesilmediği veya plakaların iptali gibi kanuni yaptırımların devreye alınmadığı, bu durumun kayıt dışılığın sürmesine ve yasal düzenlemelerin işlevsiz hale gelmesine yol açtığı anlaşılmıştır.

Bu durumun devam etmesi halinde, denetimsiz taksi faaliyetleri artacak, kayıt dışılık yaygınlaşacak ve kamu düzeni açısından olumsuzluklar doğacaktır. Taksi duraklarının işleyişinin denetlenememesi, hem haksız rekabete yol açacak hem de şehir içi ulaşım planlamasını olumsuz etkileyecektir. Ayrıca, mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanmaması, benzer durumların süreklilik kazanmasına ve yasal düzenlemelerin etkisiz hale gelmesine neden olacaktır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, sekiz (8) adet duraksız faaliyet yürüten ticari taksiye gerekli yasal işlemler uygulanarak durağa kayıtları yaptırılacağı ve faaliyetlerine kayıtlı olarak devam etmelerinin sağlanacağı bildirmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatta belirlenen düzenlemelere uyulmasını sağlamak amacıyla, herhangi bir durağa kayıt yaptırmadan faaliyet gösteren taksicilere yönelik idari para cezası ve plaka iptali gibi yaptırımların uygulanması gerekmektedir. İdarenin, ticari taksi faaliyetlerini düzenleyen mevzuata uygun hareket etmesi, haksız rekabetin önlenmesi, kayıt dışılığın azaltılması ve ulaşım sisteminin sağlıklı işleyişinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 46: Tüketim Malzemelerinin Muhafazası İçin Ambar Kurulmaması ve Kayıt Sistemi Eksikliği Nedeniyle Denetimin Gerçekleştirilememesi

Mevzuata uygun şekilde taşınır ambarlarının oluşturulmadığı, bu nedenle tüketim malzemelerinin birimlerce farklı alanlarda düzensiz biçimde depolandığı görülmüştür. Anlık stok durumunu gösterecek bir kayıt sisteminin bulunmaması nedeniyle fiili durum ile kayıtların uyumunun kontrol edilememiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, yönetmeliğin amacının kamu idarelerine ait taşınırların kaydı, muhafazası, kullanımı ve yönetim süreçlerini düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ambar; kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer olarak tanımlamıştır. Yine aynı madde de taşınır kayıt yetkilisi; taşınırları teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre kayıtları tutan, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen ve bu hususlarda hesap verme sorumluluğu çerçevesinde taşınır kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevliler olarak tanımlanmıştır.

Bununla birlikte mezkûr Yönetmeliğin sorumluluk, defter ve belgeler gibi birçok bölümünde ambar kelimesi geçmektedir. Defter ve belgelerin tutulması bunun sonucu olarak hesap verme sorumluluğu çerçevesinde taşınır mal yönetmeliğinde belirtilen mevzuat hükümlerinin uygulanabilmesi öncelikli olarak ambarların kurulması ile sağlanabilecektir.

Yönetmeliğin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde, harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun şekilde edinilmesi, kullanılması ve

kontrol edilmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, taşınır kayıtlarının mevzuata uygun tutulmasını ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanmasını sağlama görevini taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirdikleri hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmeliğin “Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi” başlıklı 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 onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırın, yıl sonlarında sayımının yapılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca maddenin devamında, taşınırın fiili miktarlarının kayıtlı miktarlarından eksik olduğunun tespit edilmesi halinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise Taşınır İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanacağı ve düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin bir örneğinin, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde, Taşınır Mal Yönetmeliği gereğince kurulması gereken ambarların oluşturulmadığı, bu nedenle her birimin taşınırını düzensiz şekilde farklı alanlarda depoladığı görülmüştür. Denetim amacıyla bu alanlarda stok sayımı yapılmak istenmiş, ancak anlık stok durumunu gösterebilecek dijital bir kayıt sisteminin bulunmaması ve taşınır hareketlerine ilişkin verilerin yalnızca ilgili personel tarafından fiziki defterlere ve kağıtlara kaydedilmesi nedeniyle fiili envanter tespiti gerçekleştirilememiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulguya ilişkin gerekli kayıt ve kontrol sistemlerinin iyileştirilmesi için çalışmaların sürdüğü belirtilmiştir.

Taşınır yönetiminin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için yılsonu sayımlarının düzenli olarak yapılması, taşınır giriş ve çıkışlarının doğru ve zamanında kayıt altına alınması, muhasebe kayıtlarının fiili durumu yansıtmamasını sağlayacak kontrol mekanizmalarının oluşturulması ve anlık stok takibini mümkün kılacak dijital bir kayıt sisteminin uygulanması gerekmektedir. Bu eksikliklerin giderilmemesi durumunda, taşınırın kaybolması veya usulsüz kullanımının tespit edilememesi, muhasebe kayıtlarının fiili durumu yansıtmaması

nedeniyle mali raporlama süreçlerinde hatalar oluşması ve denetim süreçlerinin sağlıklı yürütülememesi gibi riskler ortaya çıkacaktır.

BULGU 47: Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Artışlarının Mevzuata Aykırı Olarak Belirlenmesi

Yapılan incelemede, idarenin sorumluluğunda bulunan toptancı halindeki işyerlerinin kira artışlarının mevzuatta öngörülen esaslara aykırı şekilde 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 nasıl kiraya verileceği ve uyulacak esaslar ile kira artışının nasıl olacağı yukarıda anılan mevzuat hükümleri ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı kira artışının mevzuata uygun olarak Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında belirlenmesi gerekirken, idare tarafından Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) esas alınarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Bu durum, mevzuata uygun kira bedeli ile uygulanan kira bedeli arasında fark oluşmasına neden olarak idarenin kira gelirlerinde kayba yol açmıştır.

Aşağıdaki tabloda, ilgili dönem için idare tarafından belirlenen kira bedelleri ile mevzuata uygun olarak belirlenmesi gereken kira bedelleri karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir. Bu karşılaştırma, mevzuata aykırı belirlenen kira artış oranlarının idare gelirlerine etkisini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır.

Tablo 12: 2020-2024 Yılı Kira Artış Oranları

Dönem(n)	(n-1) yıllık ÜFE	İdarenin Uyguladığı Oran (%)	İdarenin Uyguladığı Yıllık Kira Bedeli (TL)	Olması Gereken Yıllık Kira Bedeli (TL)	Olması Gereken ve Uygulanan Kira Bedeli Arasındaki Fark
2024	49,93%	53,86	820.037,44	1.271.164,17	451.126,73
2023	128,47%	72,31	532.976,40	847.838,44	314.862,04
2022	43,86%	20	309.312,00	371.093,99	61.781,99
2021	12,18%	9,52	257.760,00	257.954,95	194,95
2020	17,56%	20	234.720,00	229.947,36	4.772,64
TOPLAM					832.738,35

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususların mevzuata uygun şekilde yerine getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kira artışlarının mevzuatta öngörülen esaslara uygun şekilde belirlenmesi ve idarenin kira gelir kaybını önlemek için gerekli düzeltmeleri yapması gerekmektedir.

BULGU 48: Yapım İşlerinde Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında ve Usulüne Uygun Sunulmaması

Yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulmadığı, sözleşmelerde buna ilişkin yaptırım hükümleri düzenlenmesine rağmen bu yaptırımların yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; yüklenicinin sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhünameyi teknik personel bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde idareye sunmak zorunda olduğu belirtilmiş, teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu

personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezaların uygulanacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin yapım işlerinde kullandığı Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin 23'üncü maddesinde; yüklenicinin hangi teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorunda olduğu, teknik personelin idareye bildirilmesi ve iş yerinde bulundurulmasıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümlerin uygulanacağı ve bu hususlara uyulmaması durumunda hangi cezai müeyyidelerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ihale edilen yapım işlerinin bir kısmında yukarıda belirtilen mevzuatın gereği olarak işyerinde bulundurulması istenen teknik personele ait diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhütname belgelerinde eksiklikler bulunduğu; bir kısmında ise belgelerin temininde gecikme olmasına rağmen işe ait sözleşmede belirlenen cezai müeyyidelerin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Örneğin; 2023/269437 ihale kayıt numaralı “Sebze Hali Yapım İşİ” sözleşmesinde, şantiye şefi ve iki saha mühendisi olmak üzere teknik personel görevlendirileceği belirtilmiştir. İşin yer teslim tarihi 27.04.2023, teknik personel bildiriminin idareye yapılması gereken son tarih ise 08.05.2023'tür. Ancak, görevlendirilen üç teknik personele ait oda kayıt belgeleri ve diplomalar idareye sunulmamış, bu belgeler daha sonra talep edilmesine rağmen ilgililer tarafından temin edilmemiştir. Buna rağmen, usulüne uygun bildirim yapılmayan bu teknik personel için sözleşmede öngörülen cezai yaptırımlar uygulanmamıştır.

2023/915998 ihale kayıt numaralı “Muhtelif Bölgelere BSK Asfalt Yapım İşİ”nin sözleşmesinde, şantiye şefi olarak en az 5 yıl deneyimli bir teknik personelin görevlendirileceği açıkça belirtilmiştir. İşin yer teslim tarihi 08.11.2023 olup, teknik personel bildiriminin idareye yapılması gereken son tarih 18.11.2023'tür. Ancak, yapılan incelemede, teknik personele ait oda kayıt belgesi ve noter onaylı taahhütnamenin sunulmadığı, yalnızca diplomanın ibraz edildiği tespit edilmiştir. Üstelik, diploması sunulan kişinin mezuniyet tarihi 2019 olduğundan, sözleşmede aranan 5 yıllık deneyim şartını karşılamadığı ve dolayısıyla sözleşme gereği teknik personel şartının sağlanmadığı değerlendirilmektedir. Buna rağmen, usulüne uygun bildirim yapılmayan bu teknik personel için sözleşmede öngörülen cezai yaptırımlar uygulanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında bulgumuzda belirtilen hususlar hakkında ilgili personelin bilgilendirildiği ve bundan sonraki işlerde tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Teknik personele ilişkin diploma, meslek odası kayıt belgesi (varsa) ve noterden alınan taahhünameyi içeren belgelerin sözleşmedeki hükümler doğrultusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesi ve işe ilişkin sözleşmeye uygun bir şekilde ve süresinde sunulmasına dikkat edilmesi; usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezaların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 49: Toptancı Halinde Bulunan İşyerlerinin Kira Bedellerinin Ödenmemesine Rağmen Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Belediye yönetimindeki toptancı halinde bulunan kiracılarından kira bedellerini ödemeyenler hakkında gerekli işlemlerin yapılmadığı 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 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 incelemede, belediyeye ait toptancı halinde bulunan 47 işyerinin kiracılarının kira bedellerini süresi içinde ödemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, ihale sürecinde geçmiş kira alacaklarının tamamının tahsil edildiği ve bundan sonraki süreçte 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi çerçevesinde gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu cevaba herhangi bir tahsilat belgesi veya işlemi tevsik eden bilgi ve belge eklenmediği görülmüştür. Ayrıca, hangi kiracılardan, ne miktarda tahsilat yapıldığına veya kira sözleşmelerinin feshedilip edilmediğine dair somut bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bu durum, kira alacaklarının tahsil edildiğine dair beyanın doğruluğunu teyit etmeyi mümkün kılmamaktadır.

Dolayısıyla, idarenin cevabı belgelendirilemediğinden ve bulgu konusu hususa dair yeterli bilgi sunulmadığından, bu hususun denetim raporunda bulgu olarak yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

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 50: 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, tespit 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. "Hal rüsumu" başlıklı 44'üncü maddede, hal rüsumunun tahakkuk ve ödeme süreçleri belirlenmiş, tahsilat süresi ve sorumluluklar açıklanmıştır. "Cezalı hal rüsumu" başlıklı 47'nci maddede, sisteme bildirilmeden yapılan satışlar veya yanlış beyanlara cezalı hal rüsumu uygulanacağı ve bu işlemin belediye encümeni tarafından onaylanarak kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır. "İdari para cezaları" başlıklı 48'inci maddede ise, Kanun'un 14'üncü maddesi uyarınca idari para cezalarının uygulanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, toptancı halinde faaliyet gösteren 58 işyerinden 18'inin merkezi hal kayıt sistemine kayıtlı olmadığı, bildirim yükümlülüklerini yerine getirmediği, hal rüsumu tahsil edilemediği ve kayıt dışı mal satışı yapan bu işyerleri hakkında gerekli yaptırımların uygulanamadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, kayıt işlemleri ve denetimlerin mevzuata uygun şekilde tamamlanması için çalışmaların sürdüğü belirtilmiştir.

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 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 Resme 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 kefaletle

tabi olacaklardır. Kefalet aidatı olan miktar yukarıdaki belirtilen madde uyarınca tespit edilerek her ay maaşlarından kesilip kurumlarınca kefalet sandıklarına yatırılacaktır.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, taşınır yetkililerinden kefalet aidatı kesilmesine yönelik gerekli çalışmaların başlatıldığı ve bu konuda mevzuata uygun uygulamaların hayata geçirileceği belirtilmiştir.

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.

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

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, tesislerde sanal ambar oluşturulması ve taşınırın bu ambarlarda izlenmesi için gerekli sürecin başlatıldığı ve uygulamanın takip edildiği ifade edilmiştir.

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

C. Taşınır Kontrol Yetkilisi ile Taşınır Kayıt Yetkilisi Görevinin Aynı Kişide Birleştirilmesi

Harcama birimlerinde yer alan taşınır kayıt ve taşınır kontrol yetkilisi görevinin aynı kişide birleştirildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre;

Taşınır kayıt yetkilisi, taşınırın teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, kayıtları mevzuatta belirtilen usul ve esaslara göre tutan, ilgili belge ve cetvelleri düzenleyen ve bu işlemlerle ilgili olarak taşınır kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisine karşı hesap verme sorumluluğu bulunan görevlidir.

Taşınır kontrol yetkilisi, taşınır kayıt yetkilisi tarafından hazırlanan taşınır mal yönetim hesabına ilişkin belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu işlemlerle ilgili olarak harcama yetkilisine karşı hesap verme sorumluluğu bulunan görevlidir.

Yönetmelik’in “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6’ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ise taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmeyeceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla Yönetmelik kapsamında bulunan kamu idarelerinin her harcama biriminde taşınır kayıt ile taşınır kontrol yetkilisinin bulunması gerektiği belirtilmiş olup bu görevler aynı kişide birleşmeyeceklerdir.

Hal böyle iken belediyenin harcama birimlerinde taşınır kayıt ve taşınır kontrol görevlisinin aynı kişide birleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bazı birimlerde personel eksikliğinden kaynaklı olarak görevlerin birleştirildiği, bu durumun giderilmesi için gerekli tedbirlerin alındığı belirtilmiştir.

Mevzuatta yer verilen kayıt yetkilileri ile kontrol yetkililerinin görevlerinin aynı kişi altında birleştirilmesi yetki ve sorumluluk sınırlarının belirlenmesi açısından sorunlara yol açacağı gibi taşınır yönetiminde etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmasına da engel teşkil edecektir.

D. Ortak Alan Kullanım Sorumlusu Belirlenmemesi ve Dayanıklı Taşınır Listesi Düzenlenmemesi

Ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırın kontrolü ve takibinin sağlanması amacıyla belirlenmesi gereken ortak alan sorumlusunun atanmadığı ve bu alanlardaki taşınırın kayıt altına alınması için düzenlenmesi gereken dayanıklı taşınır listesinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde dayanıklı taşınırın, Taşınır Kod Listesi'nde yer alan ve oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj, servis, bahçe gibi ortak kullanım alanlarına tahsis edilmesi durumunda dayanıklı taşınır listesi'nin düzenleneceği, taşınır teslim belgesi'nin düzenlenmeyeceği ve listenin, istekte bulunan birim yetkilisi ile varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanmayacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Dayanıklı taşınırın kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde de benzer hükme yer verilerek dayanıklı taşınırın, oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınır Listesi düzenlenerek verileceği belirtilmiştir.

Belediye taşınırını üzerinde yapılan incelemelerde; ortak kullanım alanı sorumlusunun belirlenmediği, dayanıklı taşınırın kullanıma verilirken ortak kullanım alanı sorumlusu veya yöneticisinin imzası alınarak teslim edilmediği ve dayanıklı taşınır listelerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ortak kullanım alanlarına ilişkin taşınır sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla komisyon kurulacağı ve sürecin sonuçlandırılması için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırın hangi mahalde ve hangi birimin sorumluluğunda olduğunun kontrolünün sağlanması için ortak kullanım alanı sorumlusunun belirlenmesi ve dayanıklı taşınır listesinin düzenlenmesi sağlanmalıdır.

E. Dayanıklı Taşınırlara Mevzuata Uygun Olarak Sicil Numarası Verilmemesi

Belediyenin dayanıklı taşınır üzerinde yapılan incelemelerde, dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği ve kullanıma verilen taşınırın takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırın numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde; giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde bir sicil numarası verileceği belirtilmektedir. Aynı maddenin devamında sicil numarasının üç grup rakamdan oluşacağı, birinci grup rakamın, taşınırın Dayanıklı Taşınır Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakamın, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakamın ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, dayanıklı taşınırın üzerinden mevzuatta belirtildiği şekilde herhangi bir sicil numarası verme işleminin yapılmadığı görülmüştür.

Yönetmelik'in 36'ncı maddesinin amacı; mevcut dayanıklı taşınırın takibini kolaylaştırmaktır. Sicil numarası verilmediği takdirde doğaldır ki kullanıma verilen taşınırın takibi de yapılamayacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, taşınırın üzerine sicil numarası işlenmemesiyle ilgili olarak harcama birimlerine uyarı yapıldığı ve uygulamanın takip edileceği belirtilmiştir.

Devam eden süreçte numara bulunmayan dayanıklı taşınırın tamamına, kontrol ve takibinde sürekliliğin sağlanması için mevzuatın öngördüğü usullere uygun sicil numarası verilmesi ve kullanıma verilen taşınırın takibinin sağlanması gerekmektedir.

F. Mevzuat Gereği Bulunması Gereken Defterlerin Tutulmaması

İdare tarafından mevzuat gereği tutulması gereken defterlerin tutulmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinde, taşınır kayıt yetkililerince yapılan taşınır kayıt işlemlerinde tutulan defterlerin neler olduğu, taşınırın özelliğine göre hangi defterlerin tutulacağı sayılmıştır.

Buna göre; tüketim malzemeleri defteri Yönetmeliğe ekli taşınır kod listesinde gösterilen tüketim malzemelerinin giriş ve çıkış kayıtları için, dayanıklı taşınırlar defteri Yönetmeliğe ekli taşınır kod listesinde gösterilen dayanıklı taşınırların kayıtları için kullanılacaktır.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından taşınırların kaydında mevzuat gereği tutulması zorunlu defterlerin kullanılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, taşınır kayıt defterlerinin yazılım üzerinden kullanılmasıyla ilgili bilgilendirme yapıldığı ve kayıt sürecinin izleneceği ifade edilmiştir.

Bu nedenle, taşınır kayıt işlemlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülmesi, taşınır hareketlerinin eksiksiz takip edilmesi ve kayıt düzeninin sağlanması amacıyla, ilgili defterlerin düzenli olarak tutulması ve güncellenmesi gerekmektedir.

G. Kullanılmayan Taşınırlar İçin Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması

İdare tarafından bazı taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde hurdanın ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırlar ile üretim sırasında elde edilen kırıntı, döküntü ve artık parçalar olduğu belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27'nci maddesinde ise tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma, doğal afetler gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşının ölmesi halinde "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Varlık İşlem Fişi" düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı hususları düzenlenmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirileceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında anılan komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli kararın harcama yetkilisine bildirileceği, komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı düzenlenerek harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılıp hurdaya ayrılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede kurum mülkiyetindeki 178 araçtan 17 tanesinin yaklaşık 20 yıldır gayrifaal olarak hizmet dışı bırakılmış olduğu, fakat bahsi geçen 17 taşıtın hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı, böylece her biri birer kamu kaynağı olan bahse konu taşınırların hurda ambarına gönderilmemesi sonucu değer kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, hurda taşınır işlemlerine ilişkin yaşanan sorunların çözümü için çalışmaların başlatıldığı ve sürecin koordineli şekilde yürütüleceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, ekonomik ömrünü tamamladığı düşünülen taşınırlar için kurulacak komisyon tarafından değerlendirme yapılarak; hurdaya ayrılması uygun görülmeyen ve tamir ve bakım yapılarak faal hale gelebilecekleri değerlendirilen taşınırların aktif hale getirilmesi, hurdaya ayrılmasına karar verilenlerin harcama yetkilisinin onayı ile hurdaya ayırma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 52: Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkililerinin Görevlerini Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirmemesi

Fiilen taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi görevini yürütenlerin, mevzuatta belirtilen yükümlülükleri yerine getirmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre taşınır kayıt yetkilileri, harcama birimlerince edinilen taşınırları sayarak, tartarak veya ölçerek teslim almak, giriş ve çıkış kayıtlarını tutmak, muhafaza etmek, tüketime veya kullanıma verilmesini sağlamak ve taşınır yönetim hesabını hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca, taşınırların korunması için gerekli tedbirleri almak, çalınma veya kayıp durumlarını bildirmek, stok kontrolü yapmak, kullanımda olan dayanıklı taşınırları bulundukları yerde kontrol etmek, saymak ve malzeme ihtiyaç planlamasına katkı sağlamakla sorumludurlar. Bununla birlikte, ambarlarını devir ve teslim etmeden görevlerinden ayrılamayacakları ve meydana gelen kayıplardan sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddede taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre taşınır kontrol yetkilileri, taşınır kayıt yetkilisinin hazırladığı taşınır mal yönetim hesabını ve ilgili belgeleri mevzuata ve mali tablolara uygunluk açısından kontrol etmek, yönetim hesabı cetvelini imzalayarak harcama yetkilisine sunmakla yükümlüdür. Ayrıca, taşınır kayıt yetkilileriyle birlikte düzenledikleri ve imzaladıkları belgelerin doğruluğundan harcama yetkilisine karşı ortak sorumluluk taşımaktadırlar.

Yine aynı maddenin birinci fıkrasına göre ilgili personelin Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirileceği belirtilmiştir.

Yerinde yapılan incelemelerde, idarede taşınır kayıt yetkilisi olarak kâğıt üzerinde görevlendirme yapıldığı, ancak fiilen bu görevi farklı personelin yürüttüğü belirlenmiştir. Fiili olarak taşınır kayıt yetkilisi görevini yürüten personelin, varlık işlem fişlerini kontrol ve raporlama sağlayacak şekilde düzenlemediği, fişlerin fiili durumu yansıtmadığı ve taşınır kayıtlarının mevzuata uygun şekilde tutulmadığı görülmüştür. Ayrıca, taşınır kayıt yetkililerinin ambar sayımını ve stok kontrolünü yapmadıkları, depo sayımlarını gerçekleştirmedikleri ve taşınırların yangına, ıslanmaya, bozulmaya, çalınmaya ve benzeri tehlikelere karşı korunması için gerekli tedbirleri almadıkları tespit edilmiştir.

Taşınır kontrol yetkililerinin ise taşınır kayıt yetkilisinin gerçekleştirdiği işlemleri mevzuata uygunluk açısından kontrol etmedikleri ve bu doğrultuda herhangi bir denetim mekanizmasını işletmedikleri anlaşılmıştır.

Bununla birlikte, hem taşınır kayıt yetkililerinin hem de taşınır kontrol yetkililerinin, taşınır işlemlerine ilişkin mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirecek seviyede yeterli bilgi ve niteliklere sahip olmadıkları görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, taşınır kayıt ve kontrol görevlilerinin atanması, eğitimi ve denetim süreçlerinin etkinleştirilmesi için çalışmaların başlatıldığı ve sürecin takip edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır kayıt ve kontrol görevlilerinin, Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen görev ve sorumlulukları fiilen yerine getirecek şekilde görevlendirilmesi yahut fiili olarak görev yapacak taşınır kayıt ve kontrol görevlilerinin atanması, ilgili görevlilere mevzuat ve sorumluluklarına ilişkin eğitim verilmesi, taşınır işlemlerine ilişkin kayıtların düzenli olarak tutulması ve raporlama sağlanarak denetim süreçlerinin etkin bir şekilde işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 53: İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması

İçme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve israfının önlenmesi, su temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrol edilmesi amacıyla yayımlanan mevzuat gerekliliklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 410'uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve 421'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine dayanılarak hazırlanan ve 08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Su kayıplarının tespiti" başlıklı 8'inci maddesinde; içme suyu temin ve dağıtım ile ilgili idarelerin, su kayıp miktarlarını tespit etmekle yükümlü olduğu, bu kapsamda sisteme giren su hacmi ve debisinin sürekli olarak ölçülerek elde edilen verilerin elektronik ortamda muhafaza edilmesi ve şebekeden izinli tüketim miktarının belirlenmesi gerektiği, "Su kayıplarının azaltılması" başlıklı 9'uncu maddesinde; büyükşehir ve il belediyelerinin su kayıplarını 2023 yılına kadar en fazla %30, 2028 yılına kadar ise en fazla %25 düzeyine;

indirmekle yükümlü olduğu; 11'inci maddesinde ise; bu Yönetmelik'te belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve ilgili diğer mevzuata göre sorumlu oldukları, idarelerin, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermeleri gerektiği hükmüne bağlanmıştır.

16.07.2015 tarihli ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin 5'inci maddesinde, İdarenin; idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesini, şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılmasını, kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesini, sistemde ana basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulmasını, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanmasını, sistemin izlenmesi ve kayıt altına alınmasını ve etkili bir su yönetim sistemini sağlamakla yükümlü olduğu hükmü yer almaktadır.

Tebliğin 6'ncı ve devamı maddelerinde ise su kayıplarının önlenmesi, kullanılacak malzemeler, abonelik hizmetleri ve izinsiz su kullanımı konularında idarenin yapacağı işler hakkında ayrıntılı bilgi verilmektedir.

İdarenin kayıp-kaçakla mücadeleye dair iş ve işlemleri; "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği" ve "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği" hükümleri uyarınca yürütülmekte birlikte, bu alanda nispi bir iyileşme olmasına rağmen ilgili mevzuatta belirtilen düzeylere ulaşamamıştır.

Konuya ilişkin detaylı bilgiye aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 13: Yıllar İtibarıyla Su Kayıp Oranları

	2022	2023	2024
Üretilen Su Miktarı (m³/yıl) (A)	11.002.505	11.754,70	13.164.113
Tahakkuk Ettirilen Su Miktarı (m³/yıl) (B)	6.041.460	6.685,50	6.463.772
Kayıp Oranı (%)((B/A) *100))	54,9	56,87	49,1

Dünyada su kaynaklarının hızla azalması ve buna bağlı olarak su kıtlığı riskinin artması, suyun etkin kullanımı ve israfının önlenmesini küresel bir öncelik haline getirmiştir. Birleşmiş

Milletler raporlarına göre, dünya nüfusunun yaklaşık üçte biri su sıkıntısı çekmektedir ve bu oran her geçen gün artmaktadır. Türkiye de su stresi yaşayan ülkeler arasında yer almakta olup, kişi başına düşen yıllık su miktarının azalması tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu durum, su kaynaklarının korunmasını ve içme-kullanma suyunun etkin bir şekilde yönetilmesini zorunlu kılmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, ilgili karnameler ve yönetmeliklerde belirtilen standart ve su kayıplarının yüzdelik düzeylerine düşürülmesi için sürekli çalışmaların yapılmakta olduğunu bildirmiştir.

Sonuç olarak, içme suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki kayıp-kaçak oranlarının azaltılmasına yönelik çalışmaların hızlandırılması, bu alanda gerekli teknolojik yatırımların yapılması ve altyapının yenilenmesi gerekmektedir. Ayrıca, su yönetimi konusunda daha etkili stratejik planların hazırlanması, bütçe kaynaklarının artırılması ve uluslararası fon ve desteklerin araştırılması büyük önem taşımaktadır. Türkiye'nin su kıtlığı riskiyle karşı karşıya olduğu dikkate alınarak, belediyelerin su kayıplarını en aza indirme çabalarını önceliklendirmesi, bu kapsamda toplumsal farkındalığın artırılmasına yönelik kampanyaların düzenlenmesi ve mevzuat gerekliliklerine tam uyum sağlanması gerekmektedir.

BULGU 54: Taşınmazların Tahsis Sürelerinin Mevzuata Uygun Olmaması

İdareye ait 20 adet taşınmazın alınan meclis kararlarıyla süresiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde ise taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına karar vermekle belediye meclisi görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde ise belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren

konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılaacağı üzere belediyelerin kendilerine ait taşınmazlarını asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile yirmi beş yılı aşmamak üzere tahsis etmesi mümkündür.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun gereğince alınan meclis kararlarına istinaden İdareye ait 20 taşınmazın mahalli idarelere, kamu kurum ve kuruluşlarına ve derneğe süresiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Taşınmazların süresiz olarak tahsis edilmesi, mevzuata aykırı bir durum teşkil etmekte olup, hem hukuki açıdan iptale konu olabilecek kararların alınmasına hem de kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılamamasına ve taşınmazların uzun vadede denetimsiz olarak kullanılmasına neden olabilecektir. Bu durum, belediyenin taşınmaz yönetimi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve ilerleyen yıllarda hizmet gereksinimlerine uygun tahsis yapamamasına yol açacaktır. Ayrıca, süresiz tahsis edilen taşınmazların geri alınması halinde idari ve hukuki süreçlerin uzaması riski bulunmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, süresiz tahsislerin mevzuata uygun hale getirilmesi ve süresi 25 yılı aşan tahsislerin revize edilmesi yönünde gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin, süresiz tahsis edilen taşınmazlar için gerekli meclis kararlarını alarak tahsis sürelerini mevzuata uygun hale getirmesi gerekmektedir. Mevcut tahsislerin gözden geçirilerek yirmi beş yılı aşanların revize edilmesi ve süresiz tahsislerin iptali için gerekli işlemlerin yapılması önem arz etmektedir. Ayrıca, gelecekte benzer aykırılıkların oluşmaması için tahsis işlemlerinin, ilgili mevzuat hükümlerine tam uygunluk sağlayacak şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 55: Taşınmazların Tahsisi İptal Edilmesine Karşın Fiilen Kullandırılmaya Devam Edilmesi

Tahsis işlemi iptal edilen bazı taşınmazların fiilen kullanılmaya devam edildiği ve idare tarafından bu durumu önlemek için gerekli tedbirlerin alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsis” başlıklı 47’nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresinin yetkili olduğu, bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, Kanunlardaki özel hükümlerin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun’un “Taşınmaz tahsis” başlıklı 47’nci maddesine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; Yönetmelik’in amacının, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin fıkrasında; belediyelerin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yapabileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği, (d) fıkrasında; belediyelerin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, bu taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işleminin iptal edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye Meclisi tarafından 2019 ve 2021 yıllarında süresiz olarak tahsis edilen üç adet taşınmazın, 07.06.2024 tarihli ve 107 sayılı Belediye Meclis Kararı ile

tahsisleri iptal edilmesine rağmen fiilen kullanılmaya devam edildiği ve idarenin bu taşınmazların tahliyesi için gerekli işlemleri başlatmadığı belirlenmiştir.

Tahsis işlemi iptal edilen taşınmazların fiilen kullanılmaya devam etmesi, ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve taşınmazların hukuka uygun şekilde yönetilmesini engellemektedir. Bu durum, idarenin taşınmazlar üzerindeki denetim yetkisinin zayıflamasına ve benzer ihlallerin tekrarlanmasına neden olabilmektedir. Ayrıca, taşınmazların hukuki statüsünün belirsiz hale gelmesi, ilerleyen süreçte mülkiyet ve kullanım haklarıyla ilgili ihtilaflara yol açabilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, tahsisi iptal edilen taşınmazlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, tahsis işlemi iptal edilen taşınmaz üzerinde işgalci konumda olan ilgili kişi ve kurumlara yönelik gerekli yaptırımların uygulanması ve geçmişe yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, benzer durumların tekrarının önlenmesi amacıyla taşınmaz tahsis süreçlerinin düzenli olarak gözden geçirilmesi ve mevzuata uygun şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 56: Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların, kira süreleri ve 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye edilmediği, ilgili mevzuata uygun şekilde yeniden ihale yapılmadığı, bunun yerine sözleşme süreleri uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” 15’inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun’un 339’uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir. Aynı Kanun’un “Konut ve çatılı işyeri kiralarda sözleşmenin sona ermesi” başlıklı 347’nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, 6098 sayılı Kanun’a tabi bir taşınmazın kira sözleşmesinde belirtilen sürenin sonunda 10 yıllık uzama süresinin de tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare mülkiyetinde tamamı iş yeri niteliğinde bulunan 6 adet taşınmazın kira başlangıç tarihlerinden itibaren 10 yıllık süre dolmuştur.

Yasal tüm süreleri biten mezkûr taşınmazlardan fuzuli şagil konumunda bulunan kişilerin bahsi geçen taşınmazlardan tahliyeleri tamamlanamamıştır. Bunun yerine bu kişilere ihale yapılmadan süre uzatım verilmek suretiyle ecrimisil tahakkukları yapılarak kiracılık ilişkileri mevzuata aykırı olarak devam ettirilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen gerekçelerle 6098 sayılı Türk Borçlar Kanun esas alınarak mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun’un ilgili maddeleri uyarınca ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun’un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır ve mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, 10 yılı tamamlayan kiracılarla ilgili tahliye ve yeniden kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun şekilde

gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 57: Kamu Kurumu Niteliğinde Olmayan Kuruluşlara Taşınmaz Tahsis Edilmesi

İdareye ait bazı taşınmazların mevzuata aykırı şekilde kamu kurumu niteliğinde olmayan kuruluşlara tahsis edildiği belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresinin yetkili olduğu, bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, Kanunlardaki özel hükümlerin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; Yönetmelik’in amacının, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca, Sayıştay Genel Kurulu’nun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No’lu İçtihadı Birleştirme Kararı’nda; Belediyelerin taşınmaz tahsisinde, kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütlerinin geçerliliğini korumakta olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu Kararda,

Belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazları, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ve meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları bir kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecekleri, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel ve tüzel kişilere ise tahsis edemeyecekleri belirtilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İçtihatların birleştirilmesi" başlıklı 58'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararlarının Resmî Gazetede yayımlanacağı, bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumluların uymak zorunda olduğu hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; belediyelerin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yapabileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği, (d) fıkrasında; belediyelerin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, bu taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işleminin iptal edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Kamu İdaresi belediye meclisinin kararı ile kendi mülkiyetlerindeki taşınmazları sadece asli görev ve hizmetlerde kullanmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Kamu kurum ve kuruluşları dışındaki dernek ve vakıflara tahsis yapılamayacağı mevzuat hükümlerinde ve Sayıştay Genel Kurul Kararı'nda açıkça belirtilmiştir.

Bahsedilen mevzuat hükümleri minvalinde yapılan inceleme neticesinde; İdarenin tasarrufunda bulunan 5 adet taşınmazın, kamu kurum ve kuruluşu niteliğinde olmayan dernek, yapı kooperatifi, ticaret odası ve elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, uygun olmayan bir tahsisin iptal edildiği ve diğer taşınmazlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin, kamu kurumu niteliğinde olmayan kuruluşlara yapılan tahsisleri iptal ederek taşınmaz yönetimini mevzuata uygun hale getirmesi gerekmektedir. Gelecekte benzer hataların önüne geçilmesi için taşınmaz tahsis süreçlerinin yasal çerçevede yürütülmesi sağlanmalı ve tahsis edilecek kuruluşların kamu kurumu niteliğinde olup olmadığı titizlikle incelenmelidir.

BULGU 58: 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 gerçekleştirilmediği 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 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 tashihi ile ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali 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 47 taşınmazın 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, taşınmazlara ilişkin cins değişikliği işlemlerinin tespitler doğrultusunda belediye imkânları ölçüsünde yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin, taşınmazlara ilişkin işlemleri mevzuata uygun şekilde zamanında tamamlaması ve cins tashihi süreçlerini eksiksiz yürütmesi gerekmektedir. Ayrıca, muhasebe ve raporlama işlemlerinin güncel ve gerçeğe uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 59: Belediye Şirketine Yapılan Ödemelerden Asgari Ücret Destek Primi Kesintisi Yapılmaması ve Diğer Hizmet Alımlarından Kesilen Tutarların Gelir Kaydedilmesi

İdarenin 696 sayılı KHK kapsamında kurduğu personel şirketine yaptığı ödemelerden asgari ücret destek primi kesmediği, ayrıca diğer hizmet alımlarında yüklenicilere yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmayarak İdareye gelir kaydedildiği tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Geçici 75’inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Eylül ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 8’inci fıkrasında ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin (a)

bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan Genelgelerde hakedişten kesilen tutarların veya emanete alınan tutarların, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görülebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu destek tutarının, kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Asgari Ücret Destek Primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen geçici maddeler ile 2019-2023 yıllarında da devam etmiştir. 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78'inci maddesine dayanarak 2019 yılında Sosyal Güvenlik Kurumunca 2019/8 sayılı Genelge, Geçici 80'inci maddesine dayanarak 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge, Geçici 85'inci maddesine dayanarak 2021 yılında 2021/28 sayılı Genelge, Geçici 88'inci maddesine dayanarak 2022 yılında 2022/19 sayılı Genelge ve Geçici 96'ncı maddeye dayanarak 2023 yılında 2023/25 sayılı Genelge çıkarılmıştır.

Söz konusu Genelgelerde desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5'inci maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Genelgelerde; ihale makamlarının hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ile ilgili açık bir düzenleme yapılmamakla birlikte konuya ilişkin Türkiye İş Kurumu İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığının 14.09.2020 tarih ve 300- E.00006539258 sayılı yazısında; Asgari Ücret Desteğine ilişkin SGK tarafından yayımlanan ilgili Genelgeler uyarınca ihale makamlarınca destek tutarlarına yönelik hakedişlerden yapılan kesintilerin her ay İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılında İdarenin, 696 sayılı KHK kapsamında kurduğu personel şirketine yaptığı ödemelerden kesinti yapması gerekirken toplam 2.767.158,35 TL tutarında asgari ücret destek primi kesmediği, ayrıca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında toplam 695.345,82 TL tutarında kesinti yaptığı ancak bu tutarları İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarmak yerine İdare bütçesine gelir olarak kaydettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulguda belirtilen hususların yerine getirilmesi adına gerekli işlemlerin başlatıldığı ve ilgili ödemenin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2024 yılına ilişkin olarak kesilen destek priminin İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılacak üzere Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne gönderilmesi, eksik kesinti yapılan tutarın ilgili mevzuata uygun şekilde tahsil edilerek fon hesabına yatırılması ve benzer hataların önlenmesi amacıyla muhasebe ve ödeme süreçlerine ilişkin kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 60: İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

İdare tarafından, idari para cezalarının tahsiline yönelik gerekli yasal işlemlerin yürütülmediği tespit edilmiştir.

Belediyelere çeşitli kanunlarla idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda, 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 belediyelerce uygulanmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar açısından genel usul kanunu niteliği taşımaktadır.

5326 sayılı 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.

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.

Anılan 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.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, tüm kamu tüzel kişilerin verildiği idari para cezalarında uygulama birliği sağlanması açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup, usul ve esaslar bu Kanun kapsamında düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, toplum düzeninin, genel ahlakın, genel sağlığın, çevrenin ve ekonomik düzenin korunması amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır.

İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk ettirilmiş olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarına gecikme zammı veya faizi uygulanmamaktadır. Bu nedenle, idari para cezalarının derhal tahsil edilmesi esası kabul edilmiştir. Cezanın kesinleşmesinden sonra, ilgili kanunlarda ödeme süresi belirtilmemişse, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme Zamanı ve Önce Ödeme" başlıklı 37'nci maddesine göre bir ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Bu süre içinde ödenmeyen cezalar, ödeme emri tebliğ edilerek cebri icra takibine alınmakta ve kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanmaktadır.

Yapılan incelemede, idarenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla tahsil edilmesi gereken idari para cezalarından kaynaklanan 12.538.690,84 TL tutarında alacağının bulunduğu; ancak, bu cezaların tahsilinin sağlanması için son beş yıl içinde herhangi bir haciz işleminin başlatılmadığı ve idarece gerekli yasal işlemlerin yürütülmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, belediyenin son beş yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

İdari Para Cezalarına İlişkin İcmal

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	4	4	0	0	4	20.904,57
2020	10	6	4	0	3	946.104,63
2021	23	19	4	0	13	1.082.041,65
2022	18	3	15	0	5	431.766,21
2023	16	8	8	0	10	2.903.789,92
2024	13	11	2	0	9	7.154.083,86
Toplam	84	51	33	0	44	12.538.690,84

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, idari para cezalarının tahsiline yönelik işlemlerin başlatıldığı ve sürecin 6183 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda sürdürüleceği belirtilmiştir.

İdari para cezalarının tahsil edilmemesi, belediyenin mali yapısında önemli kayıplara yol açarak kamu hizmetlerinin finansmanında aksamalara neden olabilecektir. Ayrıca, ceza tahsilat süreçlerinin işletilmemesi, idari yaptırımların caydırıcılığını ortadan kaldırarak mevzuata aykırı eylemlerin artmasına sebebiyet verecektir. Özellikle çevre, imar ve kamu düzenine ilişkin cezaların uygulanmaması, ilgili kanunların etkinliğini zayıflatacak ve idarenin otoritesini sarsabilecektir. Buna ek olarak, zaman aşımı sürelerinin dolması nedeniyle alacakların tahsil edilemez hale gelmesi, kamu zararına yol açarak idarenin hukuki ve mali sorumluluğunu artıracaktır.

Bu kapsamda, idari para cezalarının tahsil edilebilirliğinin sağlanması için ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde etkin bir tahsilat süreci yürütülmesi gerekmektedir. Öncelikle, idari para cezalarının gecikmeksizin ilgililere tebliğ edilmesi sağlanmalı, ödeme süresi sonunda tahsil edilmeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ödeme emirleri düzenlenerek borçlulara tebliğ edilmelidir. Ödeme yapılmayan cezalar için zamanında haciz işlemleri başlatılmalı ve gerektiğinde diğer cebri icra yöntemleri uygulanmalıdır. Ayrıca, tahsilat süreçlerinin düzenli olarak takip edilerek raporlanması ve alacak yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 61: Su Tarifelerinin Belirlenmesinde Maliyet Analizinin Yapılmaması

Belediye Meclisi tarafından su tarifelerinin belirlenmesinde herhangi bir maliyet analizi yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde, belediyenin mahalli müşterek nitelikteki imar, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi kentsel altyapı hizmetlerini yapacağı veya yaptıracığı hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsil edilmesi gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilinin yapılması veya yaptırılması; müktesep haklar saklı kalmak kaydıyla içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanması, atık su ile yağmur suyunun uzaklaştırılmasının temin edilmesi, bu hizmetler için gerekli tesislerin kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettirilmesi ile kaynak sularının işletilmesi veya işlettirilmesi belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Kanun’un “Belediyenin gelirleri” başlıklı 59’uncu maddesinin (e) bendinde, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler belediye gelirleri içinde sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde, belediyelerin; bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiş olup, belediyeye tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine tabi olacağı hükme bağlanmıştır.

16.05.2005 tarihli ve 25817 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 31 Seri No.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin “2. Belediyelerce Ücret Uygulama Esasları” başlıklı bölümünde, belediyelerin harç veya katılma payı kapsamında olmayan ve ilgililerin talebine bağlı olarak sunulan hizmetler için ücret alabileceği, ancak bu ücretlerin hizmet maliyeti dikkate alınarak adalet, eşitlik ve genellik ilkelerine uygun şekilde belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, 2016-2021 yılları arasında suyun metreküp fiyatı 1,50 TL, atık su bedeli ise 0,40 TL olarak sabit tutulmuş; 2021 yılından itibaren tarifeler her yıl Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oranında artırılmıştır. 2024 yılı itibarıyla suyun metreküp fiyatı 8,58 TL’ye, atık su bedeli ise 2,25 TL’ye yükseltilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, 2025 yılı itibarıyla maliyet analizine dayalı, adil ve öngörülebilir bir fiyatlandırma politikası oluşturulması yönünde çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Su tarifelerinin maliyet analizine dayanmadan belirlenmesi, belediyenin su temini ve altyapı yatırımları için gerekli geliri elde etmesini zorlaştırırken, ani fiyat artışları vatandaşlar üzerinde beklenmedik mali yükler oluşturabilmektedir. Bu durum, hizmet kalitesinde aksamalara yol açabileceği gibi, su kaynaklarının verimli kullanılmasını da olumsuz etkileyebilmektedir. Adil ve öngörülebilir bir fiyatlandırma politikası oluşturulmadığında, hem belediyenin mali yapısı zayıflamakta hem de vatandaşlar açısından ekonomik belirsizliklere neden olabilmektedir.

Bu nedenle, su tarifelerinin belirlenmesinde objektif ve güncel maliyet analizlerine dayalı bir hesaplama yöntemi benimsenmesi gerekmektedir.

BULGU 62: Taşınmaz Kira ve Ecrimisil Alacaklarının Takip ve Tahsilat Süreçlerinde Gerekli Etkinliğin Sağlanamaması

İdarenin kira ve ecrimisil alacaklarının takibi ile tahsilat süreçlerinde etkinliğin sağlanamadığı, tahsilat oranlarının düşük kaldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38’inci maddesine göre, Belediye Başkanı, belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ve gelirlerini tahsil etmekle görevli olup, bu konuda birinci derecede sorumludur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Malî hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinde ise malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37’nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır. Belediyelerin kira alacakları kural olarak bu Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmekte olup, kira ilişkisinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu veya alacağın amme alacağı niteliği taşımadığı durumlarda 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Diğer yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Beş yıllık zamanaşımı” başlıklı 147’nci maddesinde ise, kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlemiştir. Buna göre beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacakları zaman aşımına uğramaktadır.

İdarenin kira ve ecrimisil alacaklarının takibi ve tahsilatına ilişkin detaylı verilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 14: Kira ve Ecrimisil Alacaklarının Tahakkuk ve Tahsilat Durumu (2024)

Gelir Türü	2023 Yılından 2024 Yılına	2024 Yılı İçerisinde Yapılan	Toplam Tahakkuk (C)=(A+B)(TL)	2024 Yılında Toplam	2024 Yılından 2025 Yılına	Tahakkuk/Tahsilat Oranı (F)=(D/C) (%)
------------	---------------------------	------------------------------	-------------------------------	---------------------	---------------------------	---------------------------------------

	Net Devreden Tahakkuk (A) (TL)	Tahakkuk (B) (TL)		Tahsilat (D) (TL)	Devreden Tahakkuk (E)=(C-D) (TL)	
Kira Alacakları	6.782.288,63	5.253.165,35	12.035.453,98	3.575.816,15	8.459.637,83	29,71
Ecrimisil alacakları	501.808,05	392.124,90	893.932,95	300.130,35	593.802,60	33,57

Yapılan incelemeler neticesinde, idarenin kira ve ecrimisil alacaklarının takibi ve tahsilatında gereken etkinliğin sağlanamadığı, tahsilat oranlarının düşük kaldığı ve bu durumun belediye gelirleri açısından risk oluşturduğu tespit edilmiştir.

Kira ve ecrimisil alacaklarının etkin şekilde takip edilmemesi ve tahsilat süreçlerinin gecikmesi, belediye mali kaynaklarının zayıflamasına ve bütçe dengesinin bozulmasına yol açabilmektedir. Özellikle, tahakkuk eden alacakların zamanında tahsil edilememesi, idarenin finansal yükümlülüklerini yerine getirmesini zorlaştırmakta, ilerleyen süreçte ise tahsil edilmesi gereken alacakların zaman aşımına uğrama riski doğurmaktadır. Bu durum, belediyenin kamu hizmetlerini sürdürülebilir şekilde sunmasını da olumsuz etkileyebilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, bulgu konusu hususun yerine getirilmesi adına gerekli işlemlerin yürütüleceği ve tahsilat sürecine azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu nedenle, kira ve ecrimisil alacaklarının takibi için düzenli kontrol mekanizmaları oluşturulmalı, tahsilat sürecinin hızlandırılması amacıyla ilgili mevzuatta öngörülen bildirim ve yaptırımlar zamanında uygulanmalıdır.

BULGU 63: Vadesi Geçmiş Su Alacaklarının Tahsil Edilmemesi

Abonelerden kaynaklanan vadesi geçmiş su alacaklarının takip ve tahsil işlemlerinin zamanında gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamaktan, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı

kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Yine üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili olanların, ilgili mevzuatta öngörülen işlemleri zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Kanun'un "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde de; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde; belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

Diğer yandan Kilis Belediyesi Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Zamanında ödenmeyen borçlar" başlıklı 26'ncı maddesinde; abonelerin tahakkuk eden fatura bedellerini son ödeme tarihine kadar ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Borcunu ödemeyen abonelerin suyunun kapatılabileceği, süresinde ödenmeyen borçlara 6183 sayılı Kanunun 51'inci maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı uygulanacağı ve yasal yollara başvurulacağı belirtilmiştir. Kapama tarihinden itibaren altı ay içinde borç tahsil edilemezse, güvence bedelinin borca mahsup edilerek kesin hesap faturasının düzenleneceği ve abonelik sözleşmesinin feshedilebileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, gerekli görülmesi halinde sayacın sökülebileceği düzenlenmiştir.

31.12.2024 tarihi itibarıyla aktif abonelerden (abonelik sözleşmesi devam eden) 24.706.908,40 TL, pasif abonelerden (sözleşmesi devam etmeyen) 506.371,92 TL olmak üzere toplam 25.213.280,32 TL alacak bulunduğu, ancak idarenin mevzuatta belirtilen yaptırımları uygulamaması nedeniyle bu tutarların tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, vadesi geçmiş su alacaklarının tahsili için kesme işlemleri ve hukuki takip süreçlerinin başlatıldığı, sistem altyapısının güncellenerek tahsilat etkinliğinin artırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

İdarenin, kamu hizmetlerinin finansmanında aksama yaşanmaması için vadesi geçmiş su alacaklarına ilişkin hukuki takibatı başlatması ve tahsilat süreçlerini zamanaşımı sürelerini gözeterek tamamlaması gerekmektedir.

BULGU 64: Toptancı Hal Rüsumlarının Süresi İçinde Tahsil Edilmemesi ve Geç Tahsil Edilen Alacaklara Gerekli İşlemlerin Uygulanmaması

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 2024 yılı içinde gönderilen E-42352526-435.99-00096868744 sayılı yazı ile, belediyenin alacaklısı olduğu

tespit edilen ödenmemiş hal rüsumu bedelleri ve borçlu kişilerin bilgilerini içeren bir liste gönderilmiş, 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca belediye tarafından tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin başlatılması 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, hal içi esnafın tüm rüsum borçlarının ihale süreci içerisinde tahsil edildiği ve halen günü geçmiş rüsum borcu bulunan esnafın bulunmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, hal rüsum borçlarının zamanında ödenmesi için gerekli takibin yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu cevapta bulguda belirtilen geçmiş dönem borçlarına ilişkin herhangi bir tahsilat belgesi veya ödeme kanıtı sunulmamıştır. Bununla birlikte, süresi içinde tahsil edilmeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir takip işlemi başlatıldığına ya da hal kayıt sisteminde bildirimin kapatılması yönünde bir idari işlem yapıldığına ilişkin bilgi ve belgeye de yer verilmemiştir.

Dolayısıyla, geçmiş döneme ilişkin tespit edilen eksikliklerin giderildiği kanaatine ulaşılabilmesi için gerekli kanıtlayıcı belgeler sunulmadığından ve idare tarafından ivedi ve yasal takibe dair somut adımlar ortaya konulmadığından, söz konusu hususun denetim raporunda bulgu olarak yer alması gerekmektedir.

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 65: Ticari Hatlı Araçların Bazılarından Yönetmelik ve Belediye Meclisi Tarafından Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi

Ticari hatlı araçlardan vize ve uygunluk belgesi ücretlerinin bir kısmının tahsil edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinde; belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler ve diğer gelirler belediyenin gelirleri arasında sayılmıştır. Aynı zamanda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun " Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'ncü maddesinin (m) bendinde, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler de belediye gelirleri arasında sayılmıştır.

03.06.2013 tarihinde yürürlüğe giren Kilis Belediyesi Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği ve (S) Plakalı Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği'nde, servis araçlarının her yıl güzergah izin belgesi ve uygunluk belgesi almasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Yönetmeliğin "Cezalar" başlıklı 23'üncü maddesinde ise bu belgelerin bulunmaması halinde ilgililerin 5326 sayılı Kanun kapsamında cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ticari taksiler (T plaka) için yürürlükte olan Ticari Taksi ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, ilgili kişilerin her yıl geçerli çalışma izin belgesi almak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Özel halk otobüslerine ilişkin düzenlemeleri içeren Özel Halk Otobüsleri Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliği'nin 23'üncü maddesinde, M plaka araç sahiplerinin her yıl vize ücreti ödeyerek belediyeden çalışma ruhsatı almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan düzenlemelere uygun olarak, ticari araçlara yönelik vize, izin ve uygunluk belgelerine ilişkin ücretler, Kilis Belediyesi 2024 yılı gelir tarifesinde belirlenmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde idarenin;

(S plaka) 205 adet aracın 163'ünden kaynaklanan belgelerden doğan toplam 324.000 TL alacağı,

(M plaka) 30 adet aracın 27'sinden kaynaklanan belgelerden doğan toplam 108.000 TL alacağı,

(T plaka) 257 adet aracın 228'inden kaynaklanan belgelerden doğan toplam 912.000 TL alacağı, bulunmakta olup toplam 1.344.000,00 TL tutarında alacak 31.12.2024 tarihi itibarıyla halen tahsil edilmemiş olmasına rağmen, idare tarafından herhangi bir yaptırım uygulanmadığı, ödeme yapmayanlara yönelik işlem başlatılmadığı belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, tüm ticari araçlara ilişkin tahakkukların yapılarak Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderildiği ifade edilmişse de, bulgu metninde de belirtildiği üzere yıl sonu itibarıyla bu alacakların tahsil edilmediği görülmektedir.

Mevzuatta belirlenen ve tarifede düzenlenen alacakların tahsil edilmemesi, idarenin gelir kaybına uğramasına ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına neden olmakta, ayrıca yasal düzenlemelerle belirlenen tahsilat yükümlülüğünü yerine getirmemesi sebebiyle idare açısından hukuki ve mali riskler doğurmaktadır. Bunun yanı sıra, denetim faaliyetlerinin yürütülmemesi, yükümlülüklerini yerine getirmeyen plaka sahipleri için caydırıcılığın sağlanamamasına ve mevzuata aykırı şekilde faaliyet göstermelerine zemin hazırlamaktadır.

Bu çerçevede, ilgili ücretlerin tahsil edilmesine yönelik gerekli işlemlerin başlatılması, ödeme yapmayanlar hakkında yasal yaptırımların uygulanması ve idarenin denetim faaliyetlerini yerine getirerek mevzuata uyumu sağlaması gerekmektedir.

BULGU 66: Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde ticari minibüs, servis araçları ve taksi plakalarının bir kısmının İl Trafik Komisyonu ve Belediye Meclisi tarafından ihale yapılmaksızın, bedel ve süre belirtilmeden tahsis edildiği belirlenmiştir.

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

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

Anılan Usul ve Esasların 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, taksi minibüs ve dolmuş 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 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci 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.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanununa 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 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun 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 Kararlarında, 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 yıla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

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

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

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları doğrultusunda, Belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz veya ihalesiz 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.

Danıştayın görüşü ile paralellik gösteren 04.05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı konuyla ilgilidir. Anılan mahkeme kararında özetle;

Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılıncaya 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” iptali anlamına geldiği,

Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa’ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması 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 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 karşılaşacakları 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 edildiğine karar verilmiştir.

Yukarıda belirtilen Karar çerçevesinde, ihalesiz 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 bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan 4.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararında; 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 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 gerektiği belirtilmiştir

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

Tablo 15: İhalesiz ve Süresiz Kullanılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo

Plaka	Çalışma Statüsü	Toplam Plaka Sayısı	İhalesiz Verilen Plaka Sayısı	Plakaların Verilme Usulü	Kullanım Süresi
T	Taksi	257	257	169 Adedi Meclis Kararı, 88 Adedi İl Trafik Komisyonu Kararı	Süresiz
M	Özel Halk Otobüsü	30	30	Meclis Kararı	Süresiz
S	Servis	204	35	Meclis Kararı	Süresiz

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ticari nitelikteki plaka işlemlerinin ihaleyle verilmesi hususunda gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından mevcut hat sahiplerine yapılan tahsis işleminin kazanılmış hak oluşturmayacağı, ihale tarihine kadar makul bir süre tanınması ve sürecin rekabete açık şekilde

yürütölerek tahsis işlemlerinin ihale yoluyla gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus henüz düzeltilmediğinden, 2024 yılı denetim raporunun Diğer Bulgular bölümünde 58 numaralı bulgu olarak yeniden rapora alınmıştır.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Mevzuatta Öngörülen %10'luk Sınırın Aşılması ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşünün Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus henüz düzeltilmediğinden, 2024 yılı denetim raporunun Diğer Bulgular bölümünde 37 numaralı bulgu olarak yeniden rapora alınmıştır.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus henüz düzeltilmediğinden, 2024 yılı denetim raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde 5 numaralı bulgu olarak yeniden rapora alınmıştır.
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus henüz düzeltilmediğinden, 2024 yılı denetim raporunun Diğer Bulgular bölümünde 12 numaralı bulgu olarak yeniden rapora alınmıştır.
Taşınır İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus henüz düzeltilmediğinden, 2024 yılı denetim raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yeniden rapora alınmıştır.
Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulgu konusu hususun düzeltilmesi adına gerekli çalışmalar başlatılmış olmasına karşın gerekli düzeltmeler tamamlanmamış olduğundan, söz konusu durum 2024 yılı denetim raporunda tekrar bulgu konusu edilmiştir.